Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel

Waaronder het stelsel van omgevingsdiensten

Samenstellers:
Magdeleen Sturm
Clemens Sengers
Ko de Ridder
Marcel Jacobs

juli 2015
Kenmerk: A14MIM-158

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel

Waaronder het stelsel van omgevingsdiensten

INHOUD Blz.

Samenvatting 1

1 Vooraf 8
- 1.1 Aanleiding voor de evaluatie 8
- 1.2 Vraagstelling 9
- 1.3 Evaluatiekader 9
- 1.4 Aanpak 10
- 1.5 Leeswijzer 11

DEEL 1: BESCHRIJVING 13

2 Ontwikkeling van het stelsel 14
- 2.1 Vooraf 14
- 2.2 Tijdlijn 2008-2015 14
- 2.3 Periode 2000 – 2008; voorgeschiedenis 15
- 2.4 Periode 2008 – 2009; totstandkoming package deal 16
- 2.5 Periode 2010 – 2014; uitwerking afspraken en start omgevingsdiensten 19
- 2.6 Periode 2012 – heden; wetsvoorstel VTH 22

3 Structurerende elementen van het VTH stelsel 24
- 3.1 Vooraf 24
- 3.2 Wettelijk kader 24
- 3.3 Het VTH-stelsel op hoofdlijnen 27
- 3.4 Landelijke overlegstructuren 27
- 3.5 Kenmerken van omgevingsdiensten 29

DEEL 2: WERKING VAN HET STELSEL 32

4 Kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken 33
- 4.1 Inleiding 33
- 4.2 Diversiteit binnen het raamwerk VTH 33
- 4.3 Aandacht voor kwaliteit taakuitvoering VTH-taken 36
- 4.4 Zorgen over de financiële robuustheid van omgevingsdiensten 38

5 Afstemming toezicht en handhaving 39
5.1 Vooraf 39
5.2 De basis: handhavingsbeleid en handhavingsstrategie 39
5.3 Samenwerking tussen deelnemers aan de omgevingsdienst 39
5.4 Samenwerking tussen ketenpartners 41
5.5 Administratieve lasten 42
5.6 Instrumenten gericht op versterken ketensamenwerking 43
5.7 Level-playing-field 44
6 Het stelsel van bestuurlijk toezicht 46
6.1 Governance 46
6.2 Toezicht 47
6.3 Interventiebevoegdheid 49
DEEL 3: DE TOEKOMST VAN HET STELSEL 51
7 Een ontwikkelperspectief voor het VTH-stelsel 52
7.1 Inleiding 52
7.2 Huidige kenmerken van het VTH-stelsel 52
7.3 De ontwikkelkracht binnen het stelsel 53
7.4 Beoordeling van de ontwikkeling van het stelsel 54
7.5 Knelpunten waarvoor (nog) geen oplossing is gevonden 55
7.6 Invloed van externe ontwikkelingen op het VTH-stelsel 57
7.7 Aanbevelingen voor ontwikkeling van het VTH-stelsel 57
DEEL 4: BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN 60
8 Beantwoording onderzoeksvragen 61
8.1 De centrale onderzoeksvraag beantwoord 61
8.2 De subvraag over Brzo beantwoord 62
8.3 De subvraag over de robuustheid van de netwerk-omgevingsdiensten 63
8.4 De subvraag over de noodzaak voor een extra interventiebevoegdheid voor het Rijk 64

BIJLAGEN 66
Bijlage 1 - Beleidsreconstructie 67
Bijlage 2 – Gesprekspartners 93
Bijlage 3 – Uitgebreide tijdlijn 98
Bijlage 4 – Geraadpleegde documenten 99

Samenvatting

Aanleiding en onderzoeksvraag

Bij het maken van afspraken over het VTH-stelsel, vastgelegd in de zogenaamde packagedeal van ministerie van VROM (nu I&M), IPO en VNG, is afgesproken het VTH-stelsel in 2015 te evalueren. De afspraken uit 2009 vormen de basis voor het evaluatiekader van dit onderzoek.

De hoofdvraag die door middel van deze evaluatie wordt beantwoord, is:
"In hoeverre leidt het vernieuwde VTH-stelsel en de uitvoering ervan door het stelsel van omgevingsdiensten tot een effectievere uitvoering van de VTH-taken en wordt invulling gegeven aan de beoogde (geborgde) kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de VTH-taken, aan de verbetering afstemming strafrecht-bestuursrecht, aan de onderlinge afstemming en informatie uitwisseling en aan de ketenaanpak? Is de bestuurlijke drukte en de daarmee gepaard gaande vrijblijvendheid verminderd?

1. *Wat is hierover afgesproken?*
2. *Wat is er bereikt?*
3. *En wat is nodig om de stelsels verder te ontwikkelen?"*

Ook worden drie deelvragen beantwoord:

1. "Werken de Brzo-omgevingsdiensten, conform de maatstaven zoals aangegeven in de in de brief van de staatssecretaris aan de TK d.d. 26 juni 2012 en de verwachtingen van de betrokken partijen?";
2. "Is de (organisatorische) robuustheid van de netwerk-omgevingsdiensten voldoende, conform dezelfde brief?";
3. "Is er een noodzaak voor een nieuwe (extra) interventiemogelijkheid voor het Rijk?"

Deze rapportage beschrijft het VTH-stelsel, de totstandkoming van het stelsel en beantwoordt de vraag in hoeverre wordt voldaan aan de geformuleerde doelstellingen.

Onderzoeksverantwoording

Deze evaluatie gaat over het VTH-stelsel, waaronder het stelsel van omgevingsdiensten. De evaluatie doet geen uitspraken over het functioneren van individuele omgevingsdiensten of individuele bevoegde gezagen (gemeenten en provincies).

Een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van I&M. V&J, BZK en VNG en IPO, heeft de kwaliteit van de opdrachtuitvoering en van de rapportage bewaakt. De inhoud van de rapportage is de verantwoordelijkheid van de onderzoekers.

Geëvalueerd is of -en in hoeverre- de opgaven die ten grondslag lagen aan het VTH-stelsel worden geadresseerd en wat nodig is om het stelsel verder te verbeteren. Om tot die beoordeling te komen, is op basis van een beleidsreconstructie een evaluatiekader ontwikkeld. De beleidsreconstructie maakt inzichtelijk welke keuzen zijn gemaakt in de ontwikkeling van het VTH-stelsel, vanaf het rapport van de commissie Mans "De tijd is rijp" in 2008.

Het evaluatiekader is ontwikkeld in samenspraak met de begeleidingscommissie van het onderzoek. Het evaluatiekader is voorgelegd aan een klankbordgroep waarin naast de hiervoor genoemde partijen ook omgevingsdiensten en ketenpartners vertegenwoordigd zijn.
Voor het onderzoek is een uitgebreide documentanalyse uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met ruim 150 betrokkenen die zicht hebben op de ontwikkeling van het stelsel. Deze gesprekken waren bedoeld om zicht te krijgen op de ontwikkeling van het stelsel. Bij zeven omgevingsdiensten is een werkbezoek afgelegd.

Conclusies

Op basis van de huidige kenmerken van het stelsel en de ontwikkelkracht binnen het stelsel, is de conclusie dat het VTH-stelsel zich aantoonbaar positief heeft ontwikkeld, in een relatief korte tijd. Het VTH-stelsel heeft een impuls gegeven aan het verbeteren van de uitvoering van VTH-taken, de afstemming tussen handhavingspartners, de governance en terugdringen van bestuurlijke drukte en het creëren van een gelijk speelveld. Het stelsel toont ontwikkelkracht in het oplossen van problemen die zich voordoen en heeft potentie om zich verder te ontwikkelen.

De belangrijkste kwaliteiten van het stelsel zijn:

- Er is sprake van een landsdekkend stelsel voor de uitvoering van (ten minste) de basistaken VTH[1][2].
- De kwaliteitscriteria 2.1 vormen voor de omgevingsdiensten en deelnemers de basis voor het producten- en dienstenaanbod VTH (de productencatalogus).
- Er is nadrukkelijk aandacht voor het op orde brengen van kennis en competenties die nodig zijn voor uitvoering van de VTH-taken bij omgevingsdiensten.
- Provincies hebben regie gevoerd op de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Daarnaast hebben provincies zich ingespannen om te komen tot kwaliteitsverbetering van de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten (zowel Brzo als niet-Brzo)[3]. Provincies nemen in toenemende mate regie op de invulling van het VTH-stelsel binnen de provinciegrenzen.
- Partijen in het VTH-stelsel – ook andere dan de omgevingsdiensten, gemeenten en provincies – reflecteren op hun eigen rol en bijdrage en zetten daarin ook stappen om het eigen presteren te verbeteren en de samenwerking verder te verbeteren op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Het stelsel van IBT is in opzet voldoende om te sturen op de kwaliteit van de uitvoering van de gemeentelijke en provinciale bevoegdheden.

Als onderbouwing van de positieve ontwikkeling kan ook gelden dat voor een aantal knelpunten binnen het stelsel een oplossing is gevonden of daar aan wordt gewerkt. Het betreft de volgende bevindingen:

[1] Door enkele gemeenten zijn niet alle basistaken overgedragen maar voor de overgrote meerderheid geldt dit wel.
[2] In de Amvb bij de VTH-wet wordt het basistakenpakket precies vastgelegd.
[3] Overigens is dit niet voorbehouden aan provincies; ook grotere gemeenten spannen zich hiervoor in.

- Achterblijvende taken bij gemeenten liften op dit moment nog nauwelijks mee op de realisatie van (condities voor) kwaliteitsverbetering van de taakuitvoering bij omgevingsdiensten. Door te werken aan een modelverordening, onder leiding van VNG en IPO, waarin een kwaliteitsverbetering voor alle Wabo-taken leidend is, wordt (ook) de basis gelegd voor kwaliteitsverbetering van taken die nu nog achterblijven bij gemeenten.
- Hoewel het merendeel van de omgevingsdiensten nog geen gezamenlijke handhavingsstrategie heeft vastgesteld, geven de meeste omgevingsdiensten aan dat naar verwachting in de loop van 2015 sprake is van gezamenlijke handhavingsstrategie bij de deelnemers van de omgevingsdienst.
- Er lijkt sprake te zijn van een positief uitstralingseffect van de manier waarop de Brzo-taken worden uitgevoerd door de Brzo-omgevingsdiensten op de rest van hun takenpakket, dat wil zeggen de niet Brzo-taken.
- De sturing op het stelsel van omgevingsdiensten door de bevoegde gezagen in de afgelopen jaren wordt gekenmerkt door een sterke nadruk op financieel beheer. Mede door de discussies over kwaliteitscriteria, het proces van het opstellen van een modelverordening en de resultaten van tussenevaluaties, lijkt er meer evenwicht te komen in de sturing op inhoud en geld.
- Er is in het algemeen een beperkte betrokkenheid van raden en staten op de inhoud van de VTH-taken. Het interbestuurlijk toezicht op het bevoegd gezag is nog in ontwikkeling[4]. Deze combinatie leidt ertoe dat er onvoldoende waarborgen zijn om signalen over problemen in de uitoefening van het bevoegd gezag tijdig te signaleren. Het stelsel biedt wel de mogelijkheid om raden en staten meer inhoudelijk te betrekken bij de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken. Op een aantal plaatsen zien wij deze meer inhoudelijke sturing gestalte krijgen.

Er is ook een aantal knelpunten gesignaleerd waarvoor in het onderzoek nog geen oplossingen naar voren zijn gekomen. Dit betekent niet dat in de toekomst geen oplossingen kunnen worden gevonden binnen het stelsel maar het onderzoek laat die nu nog niet zien.

- Uniforme toepassing van de kwaliteitscriteria is een belangrijke randvoorwaarde/ conditie voor het bereiken van een level playing field. De vrijblijvendheid die mogelijk is in de toepassing van de (kwaliteitseisen in de) modelverordening, vormt een risico voor de doorontwikkeling van het stelsel[5].
- Het bottom-up proces en de keuze om via wet noch AMvB keuzes in de werkwijze en inrichting van de omgevingsdiensten af te dwingen[6], maakt dat de focus blijft liggen op de ontwikkeling binnen de eigen omgevingsdienst, in plaats van de ontwikkeling van het stelsel.
- Tussen en binnen omgevingsdiensten bestaan veel verschillen in taken en mandaten. Dat wordt mede veroorzaakt door de keuze om de omgevingsdiensten breder in te zetten, namelijk voor Wabo-taken (dus breder dan alleen milieutaken). Dat maakt het voor (besturen van) omgevingsdiensten ingewikkeld om te sturen op een efficiënte en effectieve uitvoering van taken. Deze verschillen schaden de totstandkoming van een level playing field. Het stelsel biedt geen mechanisme om het proces van uniformering te faciliteren.

---

[4] Het toezicht door provincies op de toepassing van de kwaliteitscriteria zal pas invulling krijgen na de vaststelling van het wetsvoorstel VTH.

[5] De kwaliteitseisen zijn nu toegepast maar op dat moment was nog niet bekend dat de kwaliteitscriteria niet wettelijk vastgelegd zouden worden.

[6] Met uitzondering van de in het wetsvoorstel vastgelegde beëindiging van de netwerkomgevingsdiensten per 2018 en de vastgestelde procescriteria

- Waar vrijblijvendheid en fragmentatie niet het gevolg waren van schaal en kwaliteit maar van onvoldoende belangstelling voor deze gemeentelijke bevoegdheid (en taak)[7], wordt dit probleem eerder verergerd door de vorming van omgevingsdiensten. Vooral als slechts het minimale takenpakket is ondergebracht bij de omgevingsdienst, gebeurt het dat gemeenten uitsluitend op efficiency sturen.
- Op enkele plaatsen is aan de orde dat door gemeentelijke herindeling of andere samenwerkingsvormen, VTH-taken buiten het basistakenpakket (pluspakket) in een samenwerkingsverband buiten de omgevingsdienst worden georganiseerd. In die zin "kannibaliseert" gemeentelijke schaalvergroting mogelijk op de ontwikkeling van de omgevingsdienst.
- Er is sprake van druk om efficiënt te werken. Die vertaalt zich bij veel omgevingsdiensten in een efficiencykorting[8] en stevige sturing op productiviteit. Hier schuilt een gevaar in omdat redelijkerwijs niet van organisaties in deze fase van ontwikkeling verwacht kan worden dat ze tegelijkertijd zowel kwaliteit leveren als forse taakstellingen ´verteren´.
- De landelijke netwerkvorming en facilitering krijgt nog maar mondjesmaat invulling.
- Tot slot wijzen we hier op het effect voor de omgevingsdiensten van bestaande beelden over de gemeenschappelijke regeling in het algemeen, die in toenemende scherpte wordt gevoerd.

Invloed van externe ontwikkelingen op het VTH-stelsel
De belangrijkste voorzienbare ontwikkeling die consequenties zal hebben voor het stelsel van omgevingsdiensten, is de Omgevingswet. De belangrijkste spanning voor bevoegde gezagen zit op het op niveau uitvoeren van taken waarvoor de bevoegde gezagen meer beleidsvrijheid krijgen. Voor omgevingsdiensten zit de spanning vooral op het op een bedrijfsmatige wijze aansturen van taken, terwijl de toenemende beleidsvrijheid van opdrachtgevers mogelijk een efficiënte uitvoering van taken in de weg staat. Deze spanning is oplosbaar als de omgevingsdiensten zich verder weten te professionaliseren en zich verder ontwikkelen tot een gezaghebbende organisatie voor uitvoering van de VTH-taken. Dit proces zal in fases verlopen en vraagt ook een professionalisering bij de opdrachtgever.

Los van de ontwikkelingen rond de Omgevingswet zal er in de (nabije) toekomst meer gewerkt gaan worden met outputsturing om de slag te kunnen maken naar sturing op gewenste effecten (outcome). Als deze slag gemaakt is, kunnen de omgevingsdiensten beter hun bijdrage aan de fysieke leefomgeving inzichtelijk maken.

Aanbevelingen
Op basis van de ontwikkeling van het stelsel, de beoordeling van de ontwikkelkracht van het stelsel, zijn 8 aanbevelingen geformuleerd die ertoe moeten leiden dat het stelsel zich in de goede richting zal ontwikkelen.

1. Biedt ruimte aan het stelsel om door te ontwikkelen, zonder structuur interventies, en stuur daarop
2. Ontwikkel een modelmandaat

[7] Bij provincies was dit niet aan de orde.
[8] Uit de respons op de vragenlijst (3/4 van de omgevingsdiensten) blijkt dat bij bijna alle omgevingsdiensten sprake is van een efficiencykorting.

3. Stuur gericht op kwaliteitsontwikkeling en een daarvoor toereikend budget
4. Investeer in versterking van het toezicht binnen het stelsel
5. Investeer in landelijk netwerk en faciliteiten
6. Zorg voor bestuurlijke afstemming tussen handhavingspartners
7. Leer van andere samenwerkingsverbanden
8. Betrek omgevingsdiensten bij de vormgeving van de Omgevingswet

Beantwoording van de onderzoeksvragen

De centrale hoofdvraag van deze evaluatie luidt als volgt:
"In hoeverre leidt het vernieuwde VTH-stelsel en de uitvoering ervan door het stelsel van omgevingsdiensten tot een effectievere uitvoering van de VTH-taken en wordt invulling gegeven aan de beoogde (geborgde) kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de VTH-taken, aan de verbetering afstemming strafrecht-bestuursrecht, aan de onderlinge afstemming en informatie uitwisseling en aan de ketenaanpak? Is de bestuurlijke drukte en de daarmee gepaard gaande vrijblijvendheid verminderd?

De vorming van 29 omgevingsdiensten heeft onmiskenbaar geleid tot het creëren van condities voor kwaliteitsverbetering van de VTH-taken die door omgevingsdiensten worden uitgevoerd. De komende jaren moet blijken in hoeverre de inzet op kwaliteit van de uitvoering van taken ook aantoonbaar leidt tot een bredere verbetering van de uitvoering. Of sprake is van geborgde kwaliteitsverbetering van de uitvoering van deze taken zal afhangen van de uitkomst van het proces dat moet leiden tot de modelverordening, de wijze waarop de bevoegde gezagen de modelverordening toepassen en in hoeverre omgevingsdiensten in staat zijn om de vereiste kwaliteitsslag te maken in relatie tot de opgelegde financiële taakstellingen.

Er is – beperkt – voortgang geboekt in de afstemming tussen straf- en bestuursrecht. Verklarende factoren daarvoor zijn:
- opschaling naar 29 omgevingsdiensten heeft de afstemming tussen handhavingspartners flink vereenvoudigd;
- de afstemming tussen bestuur- en strafrechtketen krijgt sinds de oprichting van de omgevingsdiensten invulling maar is nog pril;
- er zijn landelijk afspraken gemaakt over een gezamenlijke handhavingsstrategie. Die is in de meeste regio's nog niet geïmplementeerd.
- de interne focus die omgevingsdiensten in de eerste fase van hun bestaan hebben gehad, geldt voor een aantal van de belangrijke handhavingspartners. De verwachting is dan ook dat de gezamenlijkheid in de loop der jaren.

Op het aspect informatie-uitwisseling is de constatering dat gedigitaliseerde informatie-uitwisseling op het niveau van de omgevingsdiensten nog in de kinderschoenen staat.

De vraag of sprake is van afgenomen bestuurlijke drukte, is niet eenduidig te beantwoorden. Vanuit het perspectief van handhavingspartners is sprake van afname van bestuurlijke drukte. Vanuit het perspectief van de bevoegde gezagen voor de uitvoering van VTH-taken (gemeenten en provincies) kan beargumenteerd worden dat het ontstaan van omgevingsdiensten als openbaar lichaam heeft geleid tot een toename van de bestuurlijke drukte.

Ten aanzien van beleidsafstemming tussen bevoegde gezagen blijft ook de noodzaak tot bestuurlijke afstemming tussen bevoegde gezagen, bijvoorbeeld ten aanzien van het vaststellen van een gezamenlijk handhavingsbeleid.

Werking Brzo-omgevingsdiensten

De eerste subvraag van de evaluatie is: *"Werken de* Brzo-*omgevingsdiensten, conform de maatstaven zoals aangegeven in de in de brief van de staatssecretaris aan de TK d.d. 26 juni 2012 en de verwachtingen van de betrokken partijen?";*

We constateren dat de Brzo omgevingsdiensten fungeren als decentraal WABO-loket voor Brzo bedrijven. Kanttekening daarbij is dat voor bedrijven niet altijd duidelijk is waar ze terecht kunnen voor vragen over vergunningen.

Er is sprake van een landelijk bestuurlijk vastgesteld toezichtprogramma en handhavingsstrategie.

De gezamenlijke Brzo-toezichthouders hebben zich gecommitteerd aan toepassing van deze strategie als onderdeel van het Brzo-toezicht door dit vast te leggen in de bestuurlijke inspectieprogramma's en aanvullend waar nodig in het eigen beleid voor toezicht en handhaving.

Verder is gebleken dat de Brzo omgevingsdiensten zorgdragen voor goede verbinding met de veiligheidsregio's en waterschappen in de regio en met de betrokken rijksinspecties, OM en politie. De verbinding met partners heeft meer invulling gekregen dan bij reguliere omgevingsdiensten.

Voor Brzo bedrijven geldt dat het ontstaan van een level playing field al meer gestalte krijgt dan bij overige bedrijven.

Robuustheid van de netwerk-omgevingsdiensten

De tweede subvraag van de evaluatie luidt als volgt: *"Is de (organisatorische) robuustheid van de netwerk-omgevingsdiensten voldoende, conform dezelfde brief?";*

In het onderzoek is geconstateerd dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop bevoegde gezagen invulling hebben gegeven aan de vormgeving van omgevingsdiensten. Er zijn verschillen in mandaat, takenpakket, omvang, zeggenschap, uitvoering van taken (geconcentreerd en gedeconcentreerd, gemeenten met een dienstverleningsovereenkomst), de mate van congruentie met handhavingspartners en de juridische vormgeving – wel of geen gemeenschappelijke regeling. Netwerk omgevingsdiensten zijn derhalve een van de verschijningsvormen die zijn aangetroffen in de grote diversiteit in de vormgeving van omgevingsdiensten.

Er is niet vastgesteld dat de onderzochte netwerk-omgevingsdienst minder goed invulling geeft aan de voorwaarden om te presteren dan de andere omgevingsdiensten die onderzocht zijn. Op een aantal aspecten lijkt sprake van een betere prestatie als gevolg van een gunstigere startsituatie ten opzichte van omgevingsdiensten die als gemeenschappelijke regeling zijn ingericht. We concluderen dat in deze (bouw)fase de netwerkconstructie een volwaardig alternatief is voor een gemeenschappelijke regeling.

De vraag die resteert, is of de netwerk omgevingsdienst robuust is in het licht van de gewenste kwaliteitsontwikkeling in de toekomst. We beantwoorden de vraag vanuit verschillende perspectieven:

- We constateren dat uittreden uit de netwerk omgevingsdienst Limburg-Noord met de huidige bestuursovereenkomst feitelijk net zo moeilijk is als het opzeggen van een gemeenschappelijke regeling.
- Als het gaat om grote investeringsbeslissingen om de kwaliteit van de taakuitvoering te borgen in de toekomst, is het voor een bevoegd gezag in een netwerk omgevingsdienst eenvoudiger om individueel te besluiten om niet mee te doen. In een gemeenschappelijke regeling is die bewegingsvrijheid van een individueel bevoegd gezag er niet.
- Er zit een inherente spanning op de aansturing van medewerkers die werkzaam zijn voor een netwerk omgevingsdienst. Er is sprake van 'dubbele petten' in de aansturing en van een dubbele loyaliteit. Zeker bij piekbelasting wordt die spanning zichtbaar. Ook is het lastiger te sturen op de ontwikkeling van medewerkers. De opgeworpen 'drempel' om taken te mogen uitvoeren, voorziet daarin maar te dele.

Het onderzoek kan geen antwoord geven op de vraag of netwerkomgevingsdiensten op termijn in staat zijn om de gewenste kwaliteitsontwikkeling door te maken. Dat kan alleen blijken uit een volgende evaluatie waarin de kwaliteit van de omgevingsdiensten gemeten wordt.

Noodzaak voor een extra interventiebevoegdheid voor het Rijk

De derde subvraag van de evaluatie luidt als volgt: *"Is er een noodzaak voor een nieuwe (extra) interventiemogelijkheid voor het Rijk?"*

We constateren dat de kwaliteit van de uitvoering van toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven door de komst van Brzo-omgevingsdiensten is toegenomen. Door de handhavingsbevoegdheid voor Brzo-bedrijven (volledig) te mandateren aan de directeur Brzo-omgevingsdienst is het risico afgenomen dat andere afwegingen dan veiligheidsrisico's prevaleren. In dit verband is ook relevant dat de provincies vanaf 1 januari 2016 bevoegd gezag zijn voor alle Brzo-bedrijven. ILT voert het tweedelijns toezicht op de provincies als bevoegd gezag uit. Het huidige Rijksinstrumentarium van indeplaatsstelling en schorsen en vernietigen van besluiten voorziet in een tweedelijns interventiebevoegdheid om rechtstreeks in een inrichting te interveniëren. Wij concluderen dat dit instrumentarium toereikend is. Een aanvullende interventiebevoegdheid is daarom niet nodig.

1 Vooraf

1.1 Aanleiding voor de evaluatie

Op 16 juni 2009 hebben het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het toenmalig Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) een package deal gesloten over de vorming en inhoud van het VTH-stelsel, waaronder een stelsel van omgevingsdiensten (omgevingsdiensten). Deze omgevingsdiensten moesten de taken 'vergunningverlening', 'toezicht' en 'handhaving' (VTH) voor gemeenten en provincies op het gebied van milieu gaan uitvoeren. In deze package deal is afgesproken dat het stelsel in 2015 zou worden geëvalueerd.

Op 23 november 2011 hebben de Tweede Kamerleden Houwers, Leegte en Van der Werf een motie ingediend waarin zij de regering verzoeken het gemeenschappelijke voorstel[9] van VNO-NCW, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) als uitgangspunt voor de definitieve vorming van de omgevingsdiensten[10] te nemen en het succes van de omgevingsdiensten voor eind 2014 met de Kamer te evalueren.

De afspraken in de package deal en bovenstaande motie vormen de directe aanleiding voor deze evaluatie. De inhoudelijke richting van deze evaluatie is bepaald door een aantal ontwikkelingen dat hierna kort wordt geschetst.

1. In een brief aan de Tweede Kamer (TK) van 26 juni 2012 (TK 26 956 nr. 128) heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) aangegeven aan welke maatstaven de (Brzo) omgevingsdiensten in de evaluatie zullen worden getoetst. In deze brief is ook aangegeven dat de netwerk-omgevingsdiensten na één jaar in werking te zijn, worden geëvalueerd. Mocht de uitkomst van deze evaluatie negatief zijn, kan alsnog worden besloten over te stappen naar het model van een openbaar lichaam.
2. In een beleidsnota aan de Tweede Kamer van 3 september 2013 (TK 26 956 nr. 175) hebben de staatssecretaris van I&M en de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Veiligheid en Justitie (V&J) aangegeven in de evaluatie zo mogelijk te bezien hoe de invulling van de nieuwe interventiemogelijkheid en versterkte adviesrol van ILT blijken te werken.
3. In de motie van 17 december 2013 (motie Dijkstra en van Tongeren TK 26 956 nr. 189) "verzoekt de Tweede Kamer de regering, geen nieuwe wettelijke interventiebevoegdheden voor het Rijk te creëren voordat de geplande evaluatie van de omgevingsdiensten in 2014 is afgerond."

Uiteindelijk heeft de staatssecretaris van I&M in een beleidsnota aan de Tweede Kamer van 13 juni 2014 (TK 26 956 nr. 195) mede namens de ministers van SZW en V&J, aangegeven dat de evaluatie in 2015 zal worden afgerond en zal bestaan uit twee delen, namelijk:

1. De algemene evaluatie vorming omgevingsdiensten
2. Onderzoeken interventiebevoegdheid ILT

[9] In dit voorstel wordt door de partijen een voorstel gedaan voor de Brzo-toezichtstructuur

[10] Zowel de benaming 'RUD' als 'omgevingsdienst' wordt aangehouden. In dit rapport wordt gekozen om de term omgevingsdienst te gebruiken.

1.2 Vraagstelling

De centrale hoofdvraag van deze evaluatie luidt als volgt:

"In hoeverre leidt het vernieuwde VTH-stelsel en de uitvoering ervan door het stelsel van omgevingsdiensten tot een effectievere uitvoering van de VTH-taken en wordt invulling gegeven aan de beoogde (geborgde) kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de VTH-taken, aan de verbetering afstemming strafrecht-bestuursrecht, aan de onderlinge afstemming en informatie uitwisseling en aan de ketenaanpak? Is de bestuurlijke drukte en de daarmee gepaard gaande vrijblijvendheid verminderd?

- Wat is hierover afgesproken?
- Wat is er bereikt?
- En wat is nodig om de stelsels verder te ontwikkelen?"

De deelvragen die moeten worden beantwoord zijn:

1. "Werken de Brzo-omgevingsdiensten, conform de maatstaven zoals aangegeven in de in de brief van de staatssecretaris aan de TK d.d. 26 juni 2012 en de verwachtingen van de betrokken partijen?";
2. "Is de (organisatorische) robuustheid van de netwerk-omgevingsdiensten voldoende, conform dezelfde brief?";
3. "Is er een noodzaak voor een nieuwe (extra) interventiemogelijkheid voor het Rijk?"

Scope en definiëring
De evaluatie gaat over het VTH-stelsel. Het VTH-stelsel omvat meer dan alleen omgevingsdiensten. Daarom wordt in deze evaluatie gesproken over het VTH-stelsel, waaronder het stelsel van omgevingsdiensten. De evaluatie gaat ook over kwaliteitsverbetering bij achterblijvende taken en afspraken met en kwaliteitsverbetering door samenwerking tussen ketenpartners. Ook de governance van het stelsel is object van onderzoek.

De evaluatie heeft als scope het VTH-stelsel, waaronder het stelsel van omgevingsdiensten. In de evaluatie worden geen uitspraken gedaan over het functioneren van de individuele omgevingsdiensten of individuele bevoegde gezagen (gemeenten en provincies). Het is de bedoeling om te evalueren of en in hoeverre de opgaven die ten grondslag lagen aan het VTH-stelsel worden geadresseerd of wat nodig is om deze verder te verbeteren.

1.3 Evaluatiekader

De basis voor het evaluatiekader is een uitgebreide beleidsreconstructie (zie 2.1). De beleidsreconstructie maakt inzichtelijk wat de kennelijke bedoeling van het stelsel is en hieruit zijn de elementen voor het evaluatiekader gedestilleerd.

Het evaluatiekader maakt onderscheid in randvoorwaarden en normen. Randvoorwaarden zijn min of meer geobjectiveerde voorwaarden waaraan het stelsel moet voldoen. Een voorbeeld van een randvoorwaarde is dat er sprake moet zijn van een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten en dat alle gemeenten en provincies moeten meedoen aan het stelsel.

Een andere randvoorwaarde is dat omgevingsdiensten ten minste het basistakenpakket moeten uitvoeren. Normen zijn (kwalitatieve) eisen waaraan moet worden voldaan. Een voorbeeld van een norm is dat aan de hand van de kwaliteitscriteria gewerkt wordt aan kwaliteitsverbetering van de uitvoering van VTH-taken.

Het evaluatiekader maakt onderscheid naar drie invalshoeken om de werking van het stelsel te beoordelen. Per invalshoek is een aantal thema's benoemd dat aandacht krijgt in de evaluatie.

1. Kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.
    a. Organisatie van VTH-taken in omgevingsdiensten;
    b. Achterblijvende taken bij provincies en gemeenten;
    c. Brzo.
2. Afstemming tussen ketenpartners en afstemming strafrecht-bestuursrecht
    a. Landelijke afspraken;
    b. Regionale afspraken;
    c. Level-playing-field.
3. Het stelsel van bestuurlijke sturing en toezicht
    a. Governance;
    b. Horizontaal toezicht;
    c. Interbestuurlijk toezicht.

In deel twee van dit onderzoek, waarin ingegaan wordt op de werking van het stelsel, wordt per onderdeel geduid welke randvoorwaarden zijn benoemd en aan de hand van welke normen een oordeel is gevormd.

1.4 Aanpak

Begeleidingscommissie en klankbordgroep
Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie waarin vertegenwoordigers van IenM, VenJ, BZK, VNG en IPO deel hebben genomen. Een klankbordgroep met daarin – naast de leden van de begeleidingscommissie – vertegenwoordigers van VNO/NCW, de VNCI, NCTV, ILT, Unie van Waterschappen en enkele directeuren van de omgevingsdiensten, heeft tweemaal in het proces geadviseerd.

De evaluatie is opgedeeld in drie hoofdfasen:
1. Beleidsreconstructie en opstellen evaluatiekader;
2. Het onderzoek en werkbezoeken bij omgevingsdiensten;
3. Beoordeling bevindingen en rapportage.

Beleidsreconstructie en opstellen evaluatiekader
In de eerste fase van het onderzoek is een uitgebreide literatuurstudie gedaan en zijn gesprekken gevoerd met betrokken partijen om zicht te krijgen op de ontstaansgeschiedenis en bedoeling van het VTH-stelsel en de belangrijkste criteria om het stelsel te evalueren op effectiviteit. Op basis van de beleidsreconstructie is het evaluatiekader opgesteld. De klankbordgroep is hierover geconsulteerd en de opmerkingen van de klankbordgroep zijn verwerkt in het evaluatiekader. De beleidsreconstructie is besproken met de begeleidingscommissie.

In de tweede fase van de evaluatie is in overleg met de begeleidingscommissie een selectie gemaakt van gesprekspartners die zicht hebben op de huidige ontwikkeling van het stelsel. In een later stadium van het onderzoek vond een aantal verdiepende gesprekken plaats met deskundigen om beelden te toetsen en inzichten te verdiepen.

Het onderzoek
De begeleidingscommissie heeft op basis van een voorstel van Lysias een selectie gemaakt van zeven omgevingsdiensten waar een werkbezoek heeft plaatsgevonden. Binnen deze selectie is rekening gehouden met de verschillende momenten waarop de omgevingsdiensten zijn gestart (ontwikkelingsfase) en de spreiding van omgevingsdiensten over het land. Het doel van de werkbezoeken was om goed zicht te krijgen op de werking van het VTH-stelsel. Er is geen individuele beoordeling gemaakt van het functioneren van de bezochte omgevingsdiensten en bevoegde gezagen. Het betrof de volgende omgevingsdiensten:

- Omgevingsdienst Haaglanden
- Omgevingsdienst De Vallei
- FUMO
- DCMR
- RUD Limburg-Noord
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
- Omgevingsdienst IJmond[11].

Tijdens de werkbezoeken is gesproken met onder andere de directie en het managementteam, leden van het dagelijks bestuur (als opdrachtgever), ambtelijk opdrachtgevers, vertegenwoordigers van enkele bedrijven uit de regio, enkele bestuurders (als bevoegd gezag) en interne medewerkers.

Rapportage
Na afloop van de werkbezoeken zijn de eerste bevindingen besproken in een bijeenkomst waarbij (een vertegenwoordiging van) alle voorzitters en directeuren van de omgevingsdiensten is uitgenodigd. In deze bijeenkomst is de representativiteit van de bevindingen getoetst. Vervolgens is een eerste versie van het evaluatierapport eind mei 2015 besproken met de begeleidingscommissie. Daarna is de klankbordgroep opnieuw geconsulteerd. Naast bespreking in de klankbordgroep zijn de eerste resultaten (voor zover gereed) in verschillende gremia gepresenteerd, namelijk de Commissie Milieu, Energie en Mobiliteit van de VNG, bestuurscommissie IPO, het Directeurenoverleg, overleg van directeuren en voorzitters omgevingsdiensten. Het Bestuurlijk omgevingsberaad is schriftelijk geïnformeerd over de stand van zaken.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bevat vier delen; beschrijving van het stelsel (deel 1), de werking van het stelsel (deel 2), de conclusies en toekomst van het stelsel (deel 3) en de beantwoording van de hoofdvragen (deel 4).

[11] Het betrof (in overleg met de opdrachtgever) een beperkt werkbezoek, gericht op het in beeld brengen van de werkwijze van contractgemeenten. Er is alleen gesproken met de directie, het managementteam, ambtelijk opdrachtgevers en bestuurders.

In het eerste deel van het rapport (hoofdstuk 2 en 3) wordt aan de hand van een beleidsreconstructie inzicht gegeven in de totstandkoming van het VTH-stelsel. Op chronologische wijze worden enkele belangrijke momenten en documenten beschreven en welke impact zij hebben gehad op de huidige situatie.

In deel twee (hoofdstuk 4, 5 en 6) wordt de werking van het stelsel beschreven. Het gaat dan over de uitvoering van de VTH-taken, de afstemming van tussen bestuur- en strafrecht en over de besturing van het stelsel.

Deel drie (hoofdstuk 7) gaat in op de toekomst van het stelsel. Dit hoofdstuk is tweeledig. De conclusies van het onderzoek worden gerelateerd aan de ontwikkelmogelijkheden van het stelsel op zichzelf. Anderzijds wordt het VTH-stelsel bekeken in het licht van de Omgevingswet en welke betekenis deze wet heeft voor het stelsel.

Deel 4 (hoofdstuk 8) is een concluderend deel en bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen.

DEEL 1: BESCHRIJVING

2 Ontwikkeling van het stelsel

2.1 Vooraf

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het huidige VTH-stelsel is ontstaan vanaf de package deal tot heden. Wat zijn de belangrijkste ijkpunten en wat zijn de afspraken? Wat zijn verklaringen voor eventuele wijzigingen in de uitwerking van de afspraken?

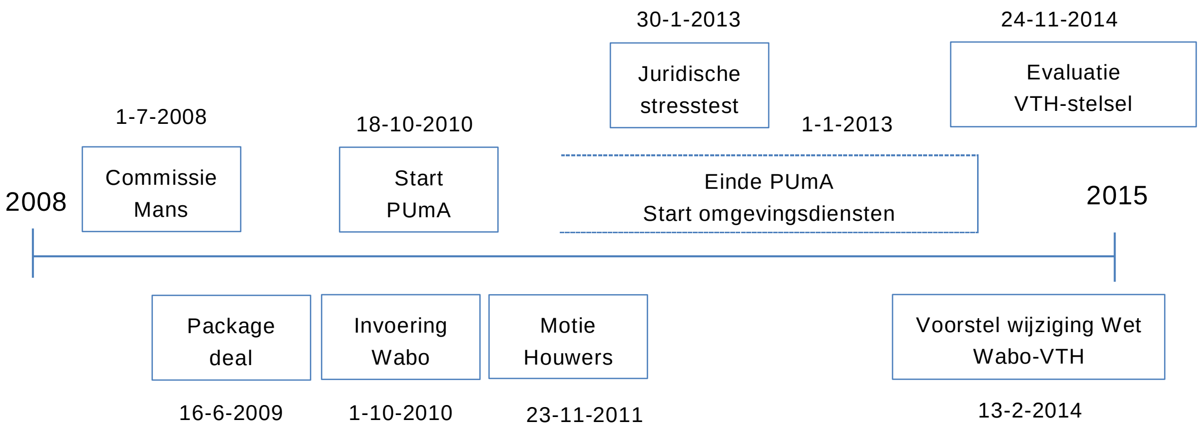
Een echt startpunt van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het VTH-stelsel ontbreekt. De discussie over vooral toezicht, handhaving en later vergunningverlening is onderdeel van een bredere ontwikkeling om het omgevingsrecht te bundelen en de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. Deze reconstructie[12] begint dan ook bij het schetsen van geconstateerde problemen en knelpunten in het stelsel van handhaving en toezicht op de naleving van VROM-regelgeving die aanleiding waren voor verschillende onderzoeken.

De reconstructie is hoofdzakelijk chronologisch opgebouwd. In de reconstructie wordt onderscheid gemaakt in vier perioden:

- Periode 2000 – 2008; voorgeschiedenis
- Periode 2008 – 2009; totstandkoming van de package deal
- Periode 2010 – 2014; uitwerking afspraken en start omgevingsdiensten
- Periode 2012 – heden; wetsvoorstel VTH

2.2 Tijdlijn 2008-2015[13]

In onderstaande tijdlijn is een aantal bepalende documenten en momenten opgenomen voor de vorming van het VTH-stelsel zoals dat er nu is.



[12] De volledige beleidsreconstructie is als bijlage bij het rapport gevoegd. De reconstructie in het rapport betreft een uitgebreide samenvatting.

[13] In de bijlage is een uitgebreide tijdlijn bijgevoegd met bepalende momenten en documenten.

2.3 Periode 2000 – 2008; voorgeschiedenis

In het eerste decennium van deze eeuw ontstond in Nederland steeds meer het beeld dat de kwaliteit van de uitvoering van toezicht en handhaving achterbleef bij de eisen die daaraan gesteld werden. Het overheersende gevoel was dat de schaal en de wijze waarop de uitvoering is ingericht, niet aansluit bij de schaal van de vraagstukken. Tussen 2000 en 2010 is vooral getracht om kwaliteitsverbetering te realiseren binnen bestaande uitvoeringskaders. Voorbeelden daarvan zijn het project "Professionalisering van de Milieuhandhaving" (2002-2005) en het transitieprogramma “Werk in uitvoering” (2007-2009).

Parallel aan deze ontwikkelingen werd gewerkt aan de totstandkoming van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht ofwel de Wabo. Doel van de Wabo was om te komen tot integratie van vergunningen op het terrein van bouwen, ruimte en milieu tot één omgevingsvergunning (en één loket, één bevoegd gezag, uniformering procedures en één handhavende instantie). Dat moest leiden tot effectievere en efficiëntere uitvoering en tot reductie van administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Annex aan de discussie over de noodzaak tot kwaliteitsverbetering van de uitvoering van toezicht en handhaving verscheen in 2007 en 2008 een aantal adviezen dat van belang is voor de duiding van rollen en verantwoordelijkheden van betrokken publieke partijen. Het gaat om de adviezen van de commissie Oosting (2007, commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtsarrangementen), de commissie Lodders (2008, commissie decentralisatievoorstellen provincies) en de commissie D’Hondt (2008, interbestuurlijke taakgroep gemeenten).

Een van de meest bepalende rapporten voorafgaand aan de vorming van omgevingsdiensten, is het rapport van de Commissie Mans. De toenmalig minister van VROM gaf de commissie de opdracht om onderzoek te doen naar de houdbaarheid van het bestaande stelsel van handhaving en het toezicht op de naleving van de VROM-regelgeving op de langere termijn. De commissie werd gevraagd advies te geven om handhaving van de VROM-regelgeving doelgerichter, effectiever en efficiënter te maken. Expliciet is aangegeven dat het ging om handhaving op het terrein van milieuregelgeving, bouwen en ruimte. In het bijzonder is de commissie gevraagd te kijken naar de (vier) kernproblemen: ketenhandhaving, afstemming bestuursrecht-strafrecht, domeintoezicht en “level-playing-field”.

In juli 2008 verscheen het eindrapport, *“De tijd is rijp”* waarin de commissie concludeert dat sprake is van fragmentatie en vrijblijvendheid in samenwerking en dat dit effectieve uitvoering van handhaving in de weg staat. De commissie stelt als oplossing voor om 25 regionale omgevingsdiensten op te richten, congruent aan de veiligheidsregio’s, waarin gemeenten en provincie verplicht deelnemen. Deze omgevingsdiensten moeten een groot deel van het omgevingsrecht gaan handhaven, inclusief provinciale natuur- en landschapswetgeving. Het staat partijen vrij om ook vergunningsverlening aan de dienst op te dragen. De diensten moeten volgens de commissie de vorm van een openbaar lichaam krijgen, de participerende overheden zijn dan gezamenlijk eigenaar van een dienst. Er moet bij of krachtens de wet een standaard takenpakket worden vastgesteld en partijen kunnen besluiten om meer taken bij de dienst te beleggen.

De prioritering van taken kan geschieden door de participerende overheden; op landelijk niveau kunnen de betrokken ministers ook prioriteiten stellen.

Volgens de commissie worden de vier kernproblemen in grote mate teruggedrongen door een aanpak in de voorgestelde institutioneel getinte oplossingsrichting. Dat is mogelijk omdat deze problemen volgens de commissie in belangrijke mate institutioneel van aard zijn.

2.4 Periode 2008 – 2009; totstandkoming package deal

Het kabinet Balkenende IV deelde[14] de conclusie van de commissie Mans dat de tijd rijp is voor verbeteringen in het handhavingsstelsel. Het kabinet plaatst de oplossingsrichting van de commissie Mans in een bredere context dan het handhavingsstelsel en beschouwde ook de adviezen van Oosting, Lodders en D'Hondt als relevant. De verschillende adviezen leveren samen het volgende beeld op:

- Er bestaan institutionele problemen in het stelsel van toezicht en handhaving;
- Er is sprake van gebrekkige kwaliteit bij een groot deel van de decentrale overheidsorganisaties. Vooral bij de gemeenten is er in veel gevallen gebrek aan kritische massa (deskundigheid en capaciteit) en professionaliteit bij toezicht en vergunningverlening;
- Er is sprake van grote bestuurlijke drukte door de complexe en niet altijd logische verdeling van bevoegdheden over veel bestuurslagen.

Het kabinet heeft zich op basis van alle adviezen en ontwikkelingen tot doel gesteld een robuuste uitvoeringsstructuur te realiseren, die knelpunten in de uitvoering oplost, een bijdrage levert aan de realisatie van beleidsdoelen en leidt tot een vermindering van regeldruk voor bedrijven. Het kabinet beoogt onder andere[15]:

- Verminderen van bestuurlijke drukte en heldere rolverdeling tussen overheden;
- Decentralisatie van bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening en handhaving van de Wabo;
- Eenvoudigere en effectievere afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en het OM en de politie;
- Kwaliteit van uitvoering (en daarvoor benodigde financiële middelen).

Het kabinet zette in op een uitvoeringsstructuur waarin sprake was van maximaal 25 regionale uitvoeringsdiensten (onder de noemer van 'omgevingsdiensten'). Het kabinet ging ervan uit dat deze diensten konden worden ingericht met hetzelfde grondgebied als de politie- en veiligheidsregio's (geografische congruentie). Ook was het uitdrukkelijk de bedoeling dat de omgevingsdiensten in opdracht van het bevoegd gezag zouden opereren. Omgevingsdiensten krijgen geen eigen bestuurlijke bevoegdheden en vormen uitdrukkelijk geen aparte bestuurslaag. Wel zouden eisen worden gesteld ten aanzien van werkprocessen, kritieke massa, afstemming met andere betrokken instanties, informatiehuishouding, handhavingsstrategie en prioriteitsstelling[16].

---

[14] Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Recht en Beleid, (5 november 2008), Kabinetsreactie op het advies van de commissie Mans (Onderzoeksteam herziening handhavingsstelsel VROM-regelgeving) en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting (BJZ2008107654)

[15] Idem

[16] Idem

Het idee was dat de omgevingsdiensten belast zouden worden met de ambtelijke voorbereiding van de Wabo-vergunningverlening voor gemeenten en provincies, waarbij regio's de mogelijkheid werd geboden om maatwerk te leveren bij de inrichting van taken in de zogenoemde front- en backoffice. Verder moesten de omgevingsdiensten het toezicht uitvoeren voor gemeenten en provincies op de naleving van de VROM-regelgeving, inclusief de Wabo, tot en met de voorbereiding van de sanctionering van een groot aantal overtredingen van de VROM-regelgeving.

Het perspectief was om het bovenstaande takenpakket van de omgevingsdiensten in de toekomst uit te breiden met andere uitvoerende taken van gemeenten en provincies en met bepaalde toezichtstaken die nu op rijksniveau (bijv. door iSZW) worden uitgevoerd. Eind 2014 is door de staatssecretaris aangegeven dat er op dit moment geen realistische opties zijn voor het laten uitvoeren van rijkstaken door de omgevingsdiensten[17].

Na de kabinetsreactie troffen IPO, VNG, de Unie van Waterschappen en het Rijk elkaar op 12 februari 2009 in een bestuurlijk overleg. In dit overleg bevestigden partijen nogmaals aan elkaar dat zij zich allen grotendeels konden vinden in de analyse van knelpunten van de commissie Mans en het kabinetsstandpunt. Zij zagen de noodzaak tot het oplossen van de knelpunten.

Tijdens het overleg hebben IPO en VNG aangeboden om in april 2009 met een gezamenlijk voorstel te komen voor een uitvoeringsprogramma om de knelpunten op te lossen. Het was de bedoeling om met een gemeenschappelijk voorstel[18] te komen voor de modernisering van het VTH-stelsel en daarin tevens de oplossing te bieden van de al lang slepende discussie over de bevoegdheidsverdeling binnen de Wabo. Deze poging, leidde uiteindelijk niet tot resultaat. In de navolgende periode hebben zowel IPO als VNG gewerkt aan een eigenstandig voorstel over de inrichting van het VTH-stelsel. Ook deze voorstellen konden niet rekenen op voldoende steun van alle betrokken partijen.

Na de gezamenlijke en individuele voorstellen volgden uitvoerige onderhandelingen tussen het ministerie van VROM, IPO en VNG, mede gevoed door andere belanghebbende partijen als ministeries van BZK en V&J, VNO-NCW en Unie van Waterschappen. In de onderhandelingen tussen de verschillende partijen stonden de volgende onderwerpen centraal:

- Het te doorlopen proces, top-down of bottom-up;
- De juridische vormgeving van de te vormen organisaties;
- De territoriale congruentie met veiligheidsregio's;
- Het takenpakket van de omgevingsdiensten;
- De kwaliteitscriteria voor uitvoering van de taken;
- De kosten voor oprichting;
- Wettelijke borging van afspraken.

[17] Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (33872, nr.9)
[18] De beoogde inhoud staat beschreven in een gezamenlijke notitie van IPO en VNG. Daarover is de Kamer geïnformeerd op 19 maart 2009.

De package deal

De onderhandelingen leidden uiteindelijk tot een overeenkomst die bekend staat als 'de package deal'. In de package deal werden afspraken gemaakt over de onderhandelpunten die hierboven staan genoemd. In het tekstkader zijn de afspraken in de package deal weergegeven[19].

> *Package deal "Mans/eindbeeld" en bevoegdheidsverdeling Wabo.*
>
> *1. Kwaliteitscriteria de basis voor een goede uitvoering*
> *In lijn met de voorstellen van IPO en VNG worden nog in 2009 kwaliteitscriteria ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving uiterlijk per 1 januari 2011 moeten voldoen. Deze verplichting geldt niet voor de uitvoering van die taken ten aanzien waarvan vóór 1 januari 2011 wordt besloten dat zij uiterlijk per 1 januari 2012 worden overgedragen aan de regionale dienst. Deze criteria betreffen het proces, inhoud en kritische massa. De criteria worden wettelijk vastgelegd.*
>
> *2. Proces van onderop, met heldere spelregels*
> *De afgelopen periode is er een proces op gang gekomen waarbij gemeenten en provincies de vorming van regionale uitvoeringsorganisaties verkennen en in sommige regio's daadwerkelijk al ter hand nemen. Discussies die daarbij spelen, betreffen vaak het takenpakket en de aard en omvang van de samenwerkingsverbanden. Dit bottom up proces wordt van harte toegejuicht.*
>
> *De gemeenten en de provincies richten samen regionale uitvoeringsdiensten op en belasten deze met de uitvoering van een basistakenpakket. Het basis takenpakket betreft taken van de gemeenten met een bovenlokale dimensie die daarom op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden en taken die zeer complex zijn, alsmede provinciale taken.*
>
> *3. Provincie als regisseur*
> *Provincies voeren de regie bij de vorming van de regionale diensten en de ontwikkeling en toepassing van de kwaliteitscriteria. Provincies beschikken vanaf 1 januari 2012 als interbestuurlijk toezichthouder over doorzettingsmacht om gemeenten die na 1 januari 2012 in gebreke blijven, te dwingen om taken uit het basispakket of andere taken waarvoor niet aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan, onder te brengen bij de regionale diensten. Hiertoe worden binnen het college van GS de bevoegdheden (tot vergunningverlening aan en handhaving bij de provinciale Brzo- en IPPC-bedrijven en tot interbestuurlijk toezicht op de gemeenten) gescheiden.*
>
> *4. Decentralisatie*
> *Als de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur op 1 januari 2012 is gerealiseerd en de kwaliteit van de uitvoering geborgd, zal de bevoegdheid uit de Wabo voor een groot aantal provinciale inrichtingen worden gedecentraliseerd. Dat geldt echter niet voor de provinciale IPPC- en Brzo-inrichtingen: deze blijven bij de provincies.*
>
> *5. Baten compenseren de kosten*
> *Uitgangspunt is dat het eindbeeld in de kabinetsreactie niet leidt tot nieuwe taken of andere (kwaliteits)eisen dan nu al aan overheden met het oog op een goede uitvoering van hun taken gesteld mogen worden. Het realiseren van het eindbeeld leidt dan ook niet tot extra structurele kosten maar tot besparingen als gevolg van efficiencyvoordelen. Wel zal het realiseren van het eindbeeld leiden tot een verschuiving van kosten tussen de overheden.*

[19] Geconsolideerde versie 090616.

6. Wettelijke borging
Het wetsvoorstel waarin bovenstaande beleidslijn wettelijk wordt geborgd, wordt vóór 1 januari 2010 voor advies aan de Raad van State voorgelegd. In het wetsvoorstel wordt tevens bepaald dat het stelsel in 2015 wordt geëvalueerd.

Op 22 mei 2010 is door de Kamerleden Boelhouwer/Wiegman-van Meppelen Scheppink (31953, nr. 32) een motie ingediend voor het creëren van een bottom-up proces voor de ontwikkeling van omgevingsdiensten. De motie benoemt expliciet dat er voor omgevingsdiensten geen blauwdruk opgelegd mag worden. De motie wordt aangenomen en daarmee staat het medeoverheden meer vrij hoe zij medebewindstaken[20] uitvoeren.

2.5 Periode 2010 – 2014; uitwerking afspraken en start omgevingsdiensten

Ter uitvoering van de package deal en de nadere kabinetsreactie is een gezamenlijk Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) opgezet. In het PUmA werd samengewerkt door IPO, VNG, OM, UvW en de ministeries I&M, V&J, BZK.

Het doel[21] was de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht, de handhaving, de vergunningverlening en de samenwerking binnen het omgevingsrecht op een hoger peil te brengen. Binnen het PUmA werd intensief samengewerkt aan de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Het PUmA vulde het proces in dat moest leiden tot een robuuste uitvoeringsstructuur, die:

- Gesignaleerde knelpunten oplost, zoals een serieus handhavingstekort;
- Een bijdrage levert aan de realisatie van de beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (schoner milieu, natuur en water, veiliger, betere naleving); en
- Leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regeldruk en tot een ‘level-playing-field’ voor bedrijven.

Bij de herinrichting van het stelsel werd ook vermindering van de bestuurlijke drukte beoogd, door een heldere rolverdeling tussen overheden, decentralisatie van bevoegdheden waar dat nuttig is, versobering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht en door eenvoudigere en effectieve afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en het Openbaar Ministerie en de politie.

In het kader van PUmA is de ‘checklist criteria RUD-vorming’[22] opgesteld. De Checklist Criteria RUD-vorming was een hulpmiddel bij de gesprekken over de invulling van de randvoorwaarden bij de vorming van de RUD’s. De checklist was een richtinggevend kader voor het verdere proces. Afwijken was alleen mogelijk met instemming van de betrokken partijen. De checklist speelde als toetsingskader een belangrijke rol bij het opmaken van de balans in juni 2011 door het Rijk en de besluitvorming over eventueel noodzakelijke interventies[23].

---

[20] De medebewindstaken, ofwel milieu, Wabo taken
[21] PUmA, (7 september 2012), *Uitvoering met ambitie.nl, Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo*
[22] Destijds werd nog overwegend de term Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD’s) gebruikt
[23] Checklist criteria RUD-vorming, versie 1.0 (februari 2011)

Regeerakkoord Rutte I
Nog voordat het uitvoeringsprogramma PUmA van start ging, kwam het kabinet Rutte-I tot stand. De financiële bijlage van het Regeerakkoord voorzag in een verlaging van het Gemeentefonds in verband met efficiencywinst op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarbij werd uitgegaan van een groeimodel (€50 miljoen in 2012, €80 miljoen in 2013 en €100 miljoen met ingang van 2014). Het Regeerakkoord liet geen ruimte voor het schrappen van deze korting[24].

Er ontstond grote weerstand tegen de kortingen op het gemeentefonds. Met name vanuit de VNG werden vragen gesteld bij de beoogde efficiencyvoordelen. Als tegenargument werd gewezen op de hoge transitiekosten die worden gemaakt bij de instelling van omgevingsdiensten. Het verzet tegen de korting leidde er toe dat in het Bestuursakkoord 2011-2015 van VNG, IPO, UvW en Rijk (21 april 2011) wordt afgesproken de vorming en het functioneren van de omgevingsdiensten niet te belasten met deze extra doelmatigheidskorting[25].

In onderhandelingen die vervolgens plaatsvonden tussen VNG, IPO en rijksoverheid is een akkoord bereikt over de eenmalige rijksbijdrage voor de transitiekosten van omgevingsdiensten. Deze bijdrage bedroeg € 25 miljoen en werd aan de gemeenten en provincies uitgekeerd via het gemeente- en provinciefonds. IPO en VNG zijn tot een verdeling van de rijksbijdrage gekomen, waarbij de bijdrage is bepaald op basis van de factoren (waaronder aantal inwoners, bedrijven) die ook de hoogte van de uitkering uit het gemeente- en provinciefonds bepalen. Van de rijksbijdrage van € 25 miljoen gaat € 19,2 miljoen naar het gemeentefonds en € 5,8 miljoen naar het provinciefonds[26].

Juridische stresstest
Begin 2013 is een juridische stresstest uitgevoerd naar omgevingsdiensten. Het doel van deze test was na te gaan of de kritische succesfactoren voor een robuuste uitvoering van de taken binnen de juridische structuren van de omgevingsdiensten zijn geborgd. De conclusie van de stresstest is dat de bestuursovereenkomst geen gelijkwaardig alternatief is voor een omgevingsdienst in de vorm van een openbaar lichaam. Uit de analyse komt ook naar voren dat bij kritieke succesfactoren, zoals of de bevoegdheden die nodig zijn om de taken uit te voeren, bij de omgevingsdienst zijn neergelegd en of de financieringsstructuur eenduidig is vastgelegd in de juridische structuur[27], een bestuursovereenkomst (in plaats van een GR) op zichzelf geen belemmering hoeft te zijn voor het tot stand komen van een robuuste omgevingsdienst[28]. Het feit echter dat een dergelijke omgevingsdienst geen rechtspersoonlijkheid heeft, legt volgens de test wel belangrijke beperkingen op voor het goed functioneren van de omgevingsdienst.

---

24 Brief staatssecretaris Atsma aan provincies (februari 2011)
25 Bestuursakkoord 2011-2015 (2011)
26 Brief staatssecretaris Atsma aan Tweede Kamer: Financiën Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) vorming (1 november 2012)
27 Juridische stresstest Regionale Uitvoeringsdiensten, p,4. (30 januari 2013)
28 Begeleidende notitie bij de juridische stresstest (PUmA, 21 maart 2013)

Die beperking richt zich met name op het feit dat de omgevingsdienst niet kan optreden als werkgever, geen overeenkomsten kan sluiten en geen partij kan of mag zijn in bepaalde procedures[29].

Start omgevingsdiensten en beëindiging PUmA

In de periode 2010-2012 is een aantal omgevingsdiensten gestart. Vooral in 2013 zijn veel omgevingsdiensten écht van start gegaan en ook in 2014 is nog een aantal omgevingsdiensten gestart.

Het programma PUmA is op 31 december 2012 beëindigd. Vanaf dat moment is er gewerkt op basis van de verantwoordelijkheden en samenwerkingsafspraken zoals ze in het gemoderniseerde VTH-stelsel (gaan) gelden. Dat wil niet zeggen dat het stelsel op 1 januari 2013 al volledig functioneerde. Het programma werd officieel afgesloten door de Stelselnotitie (bestuurlijk vastgesteld op 11 april 2013)[30].

Kwaliteitscriteria

De omgevingsdiensten zijn verantwoordelijk voor een goede taakinvulling. In de package deal is afgesproken dat er kwaliteitscriteria zouden worden ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Omgevingsrecht moeten voldoen. Deze kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten en provincies in het omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. Het voldoen aan de criteria zorgt ervoor dat het bevoegd gezag in staat is om de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. De criteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa. De kwaliteitscriteria moesten het fundament vormen voor een adequate uitvoering van VTH-taken. In de package deal is afgesproken dat de kwaliteitscriteria wettelijk zouden worden vastgelegd[31].

Om één set met criteria te vormen, is in een grote en brede groep met deskundigen vanuit Rijk, provincies, gemeenten en overige en landelijke diensten gewerkt aan de invulling van de kwaliteitscriteria. Deze brede consultatie leverde de kwaliteitscriteria 2.0 op.

De kwaliteitscriteria zijn op verschillende niveaus beschreven. Deels hebben ze betrekking op de organisatie van omgevingsdiensten, gemeenten en provincies en deels op de medewerkers. Er moet een sluitende beleidscyclus zijn om kwaliteit te borgen, er is een inhoudelijke ondergrens en de taken moeten belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Medewerkers moeten voldoende deskundig zijn om deze taken adequaat uit te kunnen voeren.

De toepassing van kwaliteitscriteria 2.0 en de opgedane ervaring hebben geleid tot de set kwaliteitscriteria 2.1. De uitdaging was om de aanpassingen door te voeren, zonder in te leveren op het ambitieniveau van de kwaliteitscriteria 2.0.

---

[29] Bijvoorbeeld niet bevoegd voor: afgeven bestuurlijke strafbeschikking, niet bevoegd tot het afhandelen van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur en het voeren van procedures.

[30] PUmA, (11 april 2013), *Uitvoering met ambitie.nl, Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo*

[31] PUmA, (7 september 2012), *Uitvoering met ambitie.nl, Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo*

De kwaliteitscriteria zijn herzien op tien punten en op 28 juni 2012 bestuurlijk vastgesteld.

In de package deal is overeengekomen dat de kwaliteitscriteria wettelijk worden geborgd. De eerder genoemde motie Boelhouwer/Wiegman-van Meppelen Scheppink (31953, nr. 32) benoemde ook dat de koepels er voor moeten zorgen dat de uitvoering van het omgevingsrecht moet voldoen aan concrete kwaliteitscriteria en dat de Kamer over de voortgang hiervan geïnformeerd moet worden.

Uiteindelijk zijn de kwaliteitscriteria niet verplichtend opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel VTH. Gemeenten en provincies zijn met de nieuwe koers zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van het kwaliteitsniveau van VTH. Hierbij geldt wel dat binnen één omgevingsdienst sprake moet zijn van één kwaliteitsniveau en dat de 6 Brzo-omgevingsdiensten alle hetzelfde kwaliteitsniveau hanteren.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat IPO en VNG een modelverordening ontwikkelen waarbij de kwaliteitscriteria 2.1 de basis vormen. Een gemeente of provincie is niet verplicht om de modelverordening van VNG of IPO te volgen[32].

In de toelichting bij het wetsvoorstel VTH staat dat *'een gemeente het bijvoorbeeld wenselijk zou kunnen vinden om meer waarborgen voor een goede kwaliteit in zijn verordening te regelen dan aanwezig zijn in de modelverordening[33]'.* Alhoewel er geen wettelijke verplichting geldt, kan de minister een algemene maatregel van bestuur (AmvB) instellen als blijkt dat het bevoegd gezag onvoldoende doeltreffend is in het zorg dragen voor voldoende kwaliteit[34].

2.6 Periode 2012 – heden; wetsvoorstel VTH

Op 14 februari 2014 heeft de staatssecretaris van IenM het wetsvoorstel verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: het wetsvoorstel VTH) bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken 33872, nr, 1, 2, en 3). Het wetsvoorstel VTH betreft een wijziging van dat deel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dat ingaat op de verbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het wetsvoorstel VTH beoogt niet meer, maar ook niet minder dan het borgen van de tot dan toe bereikte resultaten in het eerder genoemde bottom-up proces en vaststellen van de huidige situatie. Het wetsvoorstel VTH in de versie van februari 2014 regelde onder meer (de wettelijke basis voor het vastleggen van):

- De aansturing van het VTH-stelsel;
- De kwaliteit van de uitvoering van VTH;
- Coördinatie door de provincie;
- Het basistakenpakket;
- Gegevensverstrekking.

---

32 Artikel 5.6 van de VTH-wet regelt dat iedere drie jaar onderzoek wordt gedaan naar de doeltreffendheid van de regels en de wijze waarop wordt zorg gedragen voor de kwaliteit. Als komt vast te staan dat de regels onvoldoende doeltreffend zijn, of dat de zorg onvoldoende doeltreffend is, kunnen die regels bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld.

33 Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (33872, nr.8)

34 Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (33872, nr. 8)

In april 2014 heeft de vaste Kamercommissie van IenM een verslag over het wetsvoorstel VTH uitgebracht. Dit verslag bereikte de staatssecretaris van IenM vrijwel gelijktijdig met een zeer kritische brief van de VNG van 3 april 2014 en een gematigd kritisch/positieve brief van het IPO van 10 april 2014. De kritiek van de VNG zag vooral op het bottom-up proces, de wettelijke borging van kwaliteitscriteria en de bevoegdheidsverdeling in de uiteindelijke situatie. De VNG gaf verder aan een tweetal commissies opdracht te hebben gegeven om het effect van het wetsvoorstel VTH en de werking van de omgevingsdiensten te onderzoeken.

De commissie Elzinga (rapport opgeleverd in mei 2014) heeft de werking van de omgevingsdiensten vanuit juridisch perspectief onderzocht; de commissie Wolfsen (rapport opgeleverd in september 2014) heeft de werking van de omgevingsdiensten vanuit bestuurlijk perspectief onderzocht.

Gelet op de kritiek van met name de VNG en de rapportages van beide commissies heeft de staatssecretaris van IenM besloten tijd te nemen om het wetsvoorstel VTH aan te passen. Zij heeft dit gedaan met een nota van wijziging die vergezeld van een nota naar aanleiding van het verslag in december 2014 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Deze wijziging van het wetsvoorstel VTH is het resultaat van interbestuurlijke onderhandelingen tussen Rijk, IPO en VNG[35].

De nota van wijziging en de nota naar aanleiding van het verslag waren voor de Tweede Kamer aanleiding om begin februari 2015 nog eenmaal met nadere vragen te komen in een nader verslag. Deze vragen zijn begin april 2015 met een nota naar aanleiding van het nader verslag beantwoord. Ook deze nota ging vergezeld van een nota van wijziging die een aantal zaken verduidelijkte. Naar aanleiding van deze stukken heeft de Tweede Kamer aangegeven de schriftelijke fase van het wetsvoorstel VTH als afgerond te beschouwen en het wetsvoorstel VTH voor plenaire behandeling te agenderen[36].

Najaar 2015 wordt naar verwachting het wetsvoorstel VTH plenair door de Tweede Kamer behandeld. Tijdens het uitschrijven van deze rapportage (begin juni 2015) waren de uitkomsten van deze plenaire behandeling nog niet bekend.

---

[35] Brief staatssecretaris Mansveld over uitstel wetsvoorstel VTH (IENM/BSK-2014/166771)
[36] Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (33872, nr.10)

3 Structurerende elementen van het VTH stelsel

3.1 Vooraf

Een aantal aspecten is van belang om de vormgeving van het VTH-stelsel op dit moment te duiden:

- Het startpunt van de verdere ontwikkeling van VTH is per regio sterk verschillend. In een aantal regio's was al sprake van een stevige samenwerking op verschillende terreinen, waaronder milieu. In die regio's kon worden voortgebouwd op een reeds bestaand fundament. In andere regio's was die historische samenwerking afwezig. In die regio's moest het volledige fundament nog worden gelegd en soms worden bevochten, waarbij vooral in het begin veel tijd is besteed aan structuurdiscussies. Bij deze omgevingsdiensten is de facto pas sinds een kleine twee jaar – en soms nog korter – sprake van een operationele omgevingsdienst. De ontwikkeling van het stelsel kent dus verschillende startpunten en ontwikkelsnelheden.
- Met de package deal is uitdrukkelijk gekozen om de inrichting van het stelsel bottom-up vorm te geven, waarbij bevoegde gezagen binnen een aantal vrijheidsgraden zelf konden kiezen voor de wijze waarop het VTH-stelsel vorm en inhoud kreeg. Er is gekozen voor het bewust stellen van een beperkt aantal eisen en randvoorwaarden ten aanzien van het basistakenpakket en kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de taken. Dit bottom-up proces heeft er toe geleid dat bevoegde gezagen op een aantal aspecten een eigen invulling hebben gegeven aan de vormgeving van de uitvoering van VTH-taken. Kenmerkend aan dit bottom-up proces is dat er niet gestuurd is op uniformering en landelijke afstemming van ontwikkelprocessen. Belangrijke uitzondering daarop vormt de ontwikkeling van de kwaliteitscriteria die in het PUmA met gezamenlijke inspanning van betrokken partijen tot stand zijn gekomen. Ook de landelijke handhavingsstrategie en het Programma informatie-uitwisseling Milieu (PIM) beogen meer uniformiteit aan te brengen. De gezamenlijkheid is ook bevorderd door de procesregie door het IPO.
- Het bouwen van omgevingsdiensten heeft kenmerken van een fusieproces. Organisaties en medewerkers met hun eigen procedures, systemen, werkwijze en mores moesten in relatief beperkte tijd worden samengesmeed tot één organisatie met uniforme werkwijze en procedures en ondersteunende systemen en een duidelijke en transparante verantwoordingsrelatie met de deelnemende overheden.

3.2 Wettelijk kader

De relevante wet- en regelgeving van de omgevingsdiensten is op verschillende manieren te ordenen. In deze paragraaf beschrijven we relevante wet- en regelgeving voor de organisatie van de omgevingsdiensten (oprichting en informatie-uitwisseling) relevante wet- en regelgeving voor uitvoering van de VTH-taken. Soms zijn wetten relevant voor zowel de organisatie als de uitvoering.

Relevant voor het gehele VTH-stelsel is de wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het wettelijk bestendigen van het gehele VTH-stelsel gebeurt door een wijziging van de Wabo. De wijziging van wet betekent in feite een aanvulling op de huidige Wabo.

De Wabo wordt aangevuld met *bepalingen over de kwaliteitsbevordering en samenwerking in de uitoefening van taken en bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning en de handhaving van het bepaalde bij of krachtens enkele wetten op het gebied van het omgevingsrecht*. De aanvulling heeft met name betrekking op hoofdstuk 5 van de Wabo.

Wettelijk kader voor uitvoering van taken.
Het wettelijk kader voor uitvoering van VTH-taken kan per omgevingsdienst verschillen. Dit hangt namelijk samen met het takenpakket van de omgevingsdienst. Het VTH-wetsvoorstel benoemt de volgende wetten op basis waarvan de omgevingsdiensten hun taken kunnen uitvoeren:

1. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
2. Wet milieubeheer
3. Wet geluidshinder
4. Wet bodembescherming
5. Wet inzake de luchtverontreiniging
6. Wet ruimtelijke ordening
7. Monumentenwet
8. Waterwet

Wettelijk kader organisatie omgevingsdiensten
Voor de organisatie van de omgevingsdiensten is de Wet gemeenschappelijke regelingen de belangrijkste wet. De omgevingsdiensten zijn verplicht zich te organiseren in een gemeenschappelijke regeling[37].

Coördinerende rol van de provincie
In het huidige artikel 5.4 van de Wabo is aan gedeputeerde staten een coördinerende taak toegekend ten aanzien van de uitvoering van de bestuursrechtelijke handhaving. Deze taak wordt in het voorgestelde artikel 5.9 enerzijds verruimd, namelijk met de coördinatie ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering van taken en bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning en met betrekking tot activiteiten waarvoor regels zijn gesteld krachtens de betrokken wetten voor zover dat in die wetten is bepaald [38].

Informatie-uitwisseling
Voor het uitwisselen van informatie voor toezichthouders en handhavers (met name via Inspectieview Milieu) geldt een apart wettelijk kader. Er is een aantal zaken relevant:

- De omgevingsdiensten kunnen op grond van art. 19.1c Wm milieu-informatie aan alle afnemers van IvM verstrekken.
- Gegevens die vallen onder het ‘gewone’ regime van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), worden alleen verstrekt aan personen met een toezichttaak ten aanzien van de bescherming van het milieu en het voorkomen van gevolgen voor het milieu, zoals omschreven in de Wet milieubeheer (art. 1.1).
- Gegevens die vallen onder een toegewezen verzoek ex art. Artikel 19.3 Wm voor het vertrouwelijk behandelen van ‘bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens’ worden niet in IvM opgenomen.

[37] De netwerkomgevingsdiensten zijn daarvan tijdelijk uitgezonderd.
[38] Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (33872, nr.3)

- Gegevens die in het kader van de Wet Bibob bij de omgevingsdienst aanwezig zijn, worden op grond van artikel 28 Wet Bibob niet verstrekt[39].

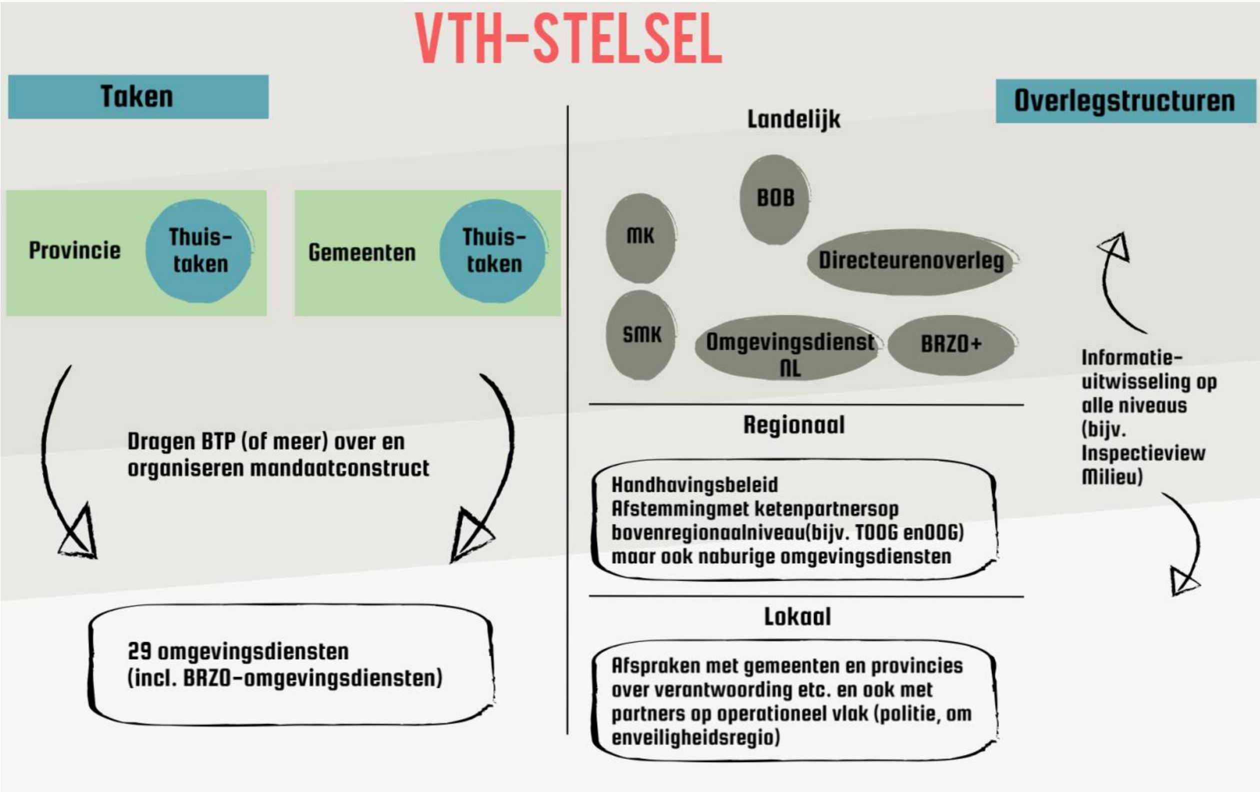
Buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's)
Bij vrijwel alle omgevingsdiensten zijn BOA's werkzaam. Het regulerend kader rond boa's is weergegeven in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (BBO) en de Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar. Deze BOA's zijn in dienst van de deelnemende bestuursorganen. Om de kwaliteit van de BOA's te waarborgen, staan zij onder direct toezicht van de korpschefs en soms hoofden van Rijksdiensten (Politiewet en bijlage A-III bij het BBO) en indirect toezicht van de hoofdofficieren van justitie (art. 38 BBO)[40].

Bestuurlijke strafbeschikking
De Wet OM-afdoening introduceert de bestuurlijke strafbeschikking in het Wetboek van Strafvordering. In artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering is de bevoegdheid om een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen toegekend aan de bij amvb aan te wijzen personen of lichamen die met een publieke taak zijn belast. In deze amvb, het Besluit OM-afdoening, worden de grenzen die daarbij in acht moeten worden genomen, vastgesteld. Bijlage II van deze amvb vormt de lijst met overtredingen waarvoor de bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd. De directeur van de OD is één van de aangewezen personen met de bevoegdheid een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen[41].

[39] Juridisch kader voorziening Inspectieview Milieu, augustus 2013
[40] Juridisch kader voorziening Inspectieview Milieu, augustus 2013
[41] Juridisch kader voorziening Inspectieview Milieu, augustus 2013

3.3 Het VTH-stelsel op hoofdlijnen

Onderstaand schema geeft op hoofdlijnen de landelijke, (boven)regionale en lokale onderdelen van het VTH-stelsel weer.



3.4 Landelijke overlegstructuren

Bestuurlijk omgevingsberaad
Het Bestuurlijk omgevingsberaad (BOB) is het centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH. Het BOB staat onder leiding van de de bewindspersoon van IenM en is gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden op het terrein van VTH-taken. Aan het BOB doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, VNG en IPO, de ministeries van BZK en SZW en de Unie van Waterschappen.

Als voor de Brzo relevante punten op de agenda staan, zal dit in een afgezonderd deel van de agenda worden geconcentreerd. De minister van SZW zal aan dat deel van de vergadering deelnemen. In de praktijk blijkt dat SZW vrijwel altijd deelneemt aan het BOB.

De agenda van het BOB zal de drie functies van het stelsel (zorgen voor generieke condities voor functioneren van het stelsel, onderlinge afstemming en effectief handelen en toezien op functioneren van het stelsel) weerspiegelen. Hoewel de landelijke stelselverantwoordelijkheden en de verantwoordelijkheden van eigenaren en bestuurlijk en strafrechtelijk bevoegd gezagen helder te onderscheiden zijn, is afgestemd en coherent

handelen op basis van wederzijds begrip en draagvlak een voorwaarde voor een goed functionerend stelsel[42].

Directeurenoverleg

Op landelijk niveau is een directeurenoverleg ingesteld waarin dezelfde partijen deelnemen als in het BOB. Het doel van het directeurenoverleg is tweeledig: enerzijds de behandeling van beleidskwesties en anderzijds dient het als een voorportaal voor het BOB. Daar waar er Brzo-gerelateerde onderwerpen op de agenda staan zal ook de directeur van SZW worden uitgenodigd, net als in het BOB neemt ook hier in de praktijk SZW altijd deel. Omdat beleidsvraagstukken breder kunnen zijn dan het hier beschreven stelsel, kan ook de agenda van het directeurenoverleg breder zijn.

Strategische Milieukamer en Landelijke Milieukamer

De landelijke prioriteiten voor de strafrechtelijke milieuhandhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving worden voorbereid door de strategische Milieukamer (SMK). In de Strategische Milieukamer hebben zitting: het OM (Functioneel parket), de Inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie en een vertegenwoordiging van de (Brzo-)omgevingsdiensten en/of het bestuurlijk bevoegd gezag. De afstemming heeft betrekking op het stellen van gemeenschappelijke prioriteiten voor het straf- en bestuursrecht. De prioriteiten worden vastgesteld op basis van risicoanalyses zoals het nationale dreigingsbeeld en criminaliteitsbeeld milieu en elementen uit de regionale handhavingsprogramma's.

De Landelijke Milieukamer stuurt tactisch, op toewijzing van onderzoeken. Deelnemers zijn: Functioneel Parket, Nationale Politie, ILT-IOD en NVWA-IOD.

Omgevingsdienst.nl

De vereniging van directeuren van omgevingsdiensten richt zich op de eerste plaats op samenwerking die voortvloeit uit hun rol als uitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld het op peil houden van de eigen kennis en deskundigheid en arbeidsmarktpositie.

De vereniging kan desgewenst ook een rol spelen in het ontwikkelen van standaarden voor informatie-uitwisseling, het ontwikkelen van standaarden voor vergunningen en handhavingsstrategieën, het vormgeven van de kennisinfrastructuur, de doorontwikkeling en implementatie van kwaliteitseisen. Verder heeft omgevingsdienst.nl een rol in het geven van signalen over de praktijk van de uitvoering aan de landelijke overlegpartners.

Brzo+

Met het Brzo+[43] wordt een belangrijke impuls gegeven aan de verdere kwaliteitsverbetering van het toezicht op risicovolle bedrijven. De scope van de samenwerking is breder dan alleen de uitvoering van het Brzo. De samenwerking en de landelijke afstemming behelzen het volledige pakket van de Wabo Vergunningverlening-, Toezicht-, en handhavingstaken (VTH-taken) en taken op het gebied van arbeidsomstandigheden bij Brzo-bedrijven en bedrijven die behoren tot categorie 4 van de Richtlijn industriële emissies (Rie). Brzo+ zorgt voor landelijke afstemming. Vanuit Brzo+ wordt regie gevoerd op de uitvoering en worden ontwikkeltrajecten geïnitieerd om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren.

---

[42] PUmA, (11 april 2013), Uitvoering met ambitie.nl, Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo

[43] Deelnemers aan het Brzo+ zijn: Brzo-omgevingsdiensten, Inspectie SZW, Veiligheidsregio's, Waterkwaliteitsbeheerders, ILTOpenbaar Ministerie

Informatie-uitwisseling
Inspectieview Milieu (IvM) is een virtueel dossier waarin inspecteurs en toezichthouders informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen. Met IvM kan een organisatie gegevens opvragen over één inspectieobject. Dit levert een virtueel dossier op met daarin de inspectieresultaten van één bedrijf, afkomstig van alle aangesloten inspectiediensten. Voorwaarde voor het functioneren van IvM is dat alle inspectiediensten (bestuurlijk en strafrechtelijk) en gegevensbronnen zich aansluiten op de voorziening[44]. Er is gekozen voor een groeimodel. Op dit moment zijn 4 omgevingsdiensten aangesloten en met 4 omgevingsdiensten is een aansluitovereenkomst getekend. Met 11 omgevingsdiensten is een intentie-overeenkomst afgesloten.

3.5 Kenmerken van omgevingsdiensten



29 omgevingsdiensten, waarvan 6 Brzo
Er zijn in Nederland 29 omgevingsdiensten gevormd. Deze omgevingsdiensten vormen samen een landsdekkend geheel.

Zes van deze omgevingsdiensten zijn tevens Brzo-omgevingsdienst. Deze vormen een landsdekkend stelsel voor de uitvoering van VTH-taken voor Brzo-bedrijven.

Vijf omgevingsdiensten omvatten minimaal het werkgebied van één provincie (Friesland, Groningen, Flevoland[45], Zeeland en Drenthe).



Congruentie met veiligheidsregio's.
15 omgevingsdiensten zijn congruent met de veiligheidsregio. De kaart hiernaast maakt inzichtelijk dat dit niet (volledig) het geval is in de provincies Flevoland, Gelderland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland.

[44] http://www.informatieuitwisselingmilieu.nl/pagina.php?id=3
[45] De ODFGV overschrijdt de provinciegrens

Juridische vormgeving van de omgevingsdiensten
26 van de 29 omgevingsdiensten zijn een gemeenschappelijke regeling in de zin van de WGR. Er is bij deze omgevingsdiensten sprake van een openbaar lichaam, waarbij de deelnemers eigenaar zijn van de omgevingsdienst. Bij drie omgevingsdiensten is sprake van een zogenaamde netwerk-omgevingsdienst. Bij deze netwerk-omgevingsdiensten is geen sprake van een afzonderlijke rechtspersoon (deelnemers zijn dus ook geen eigenaar), maar is sprake van een netwerk-organisatie op basis van een bestuursovereenkomst tussen de betreffende bevoegde gezagen. Dat betekent ook dat medewerkers die taken uitvoeren in het kader van de bestuursovereenkomst in dienst zijn en blijven van de bevoegde gezagen. Bij twee omgevingsdiensten is sprake van een GR met een Openbaar Lichaam en dienstverleningsovereenkomsten met een deel van de gemeenten in het werkgebied. Zij zijn geen deelnemer aan de GR. De medewerkers zijn wel in dienst bij de omgevingsdienst.

Kwantitatieve informatie
In het onderzoek zijn zeven omgevingsdiensten bezocht. Dit leverde waardevolle, met name kwalitatieve, informatie op. Om ook meer kwantitatieve uitspraken te kunnen doen over omgevingsdiensten is een schriftelijke inventarisatie bij alle omgevingsdiensten gehouden. Van de 29 uitgezette schriftelijke inventarisaties zijn er 25 beantwoord. De inventarisatie bevatte vragen over de volgende onderwerpen:

- Formele oprichtingsdatum en datum operationeel;
- Aantal deelnemers van de omgevingsdienst;
- Aantal medewerkers (in fte);
- Omvang van de begroting (en duiding van financiële taakstelling);
- Takenpakket van de omgevingsdienst;
- Mandaat van de directeur;
- (uniforme) Handhavingsstrategie

Formele oprichtingsdatum en datum operationeel
In het onderzoek beschrijven we dat enkele geconstateerde verschillen tussen omgevingsdiensten onder andere te verklaren zijn door de verschillende oprichtings- en startdata. Vooral als het gaat om de ontwikkelfase van de omgevingsdiensten zijn oprichtings- en startdata relevant. Uit de uitvraag blijkt dat de formele oprichtingsdata liggen tussen 2010 en 2013. De data dat alle omgevingsdiensten operationeel waren, liggen tussen 2011 en 2014.

Aantal deelnemers van de omgevingsdienst
De omvang van omgevingsdiensten is zeer verschillend. De omvang van omgevingsdiensten verschilt van 5 tot 28 deelnemers. Het aantal deelnemers van een omgevingsdienst kan invloed hebben op de organisatorische en financiële robuustheid van een omgevingsdienst, bijvoorbeeld het organiseren van kritieke massa voor de uitvoering van VTH-taken.

Omvang van de begroting en financiële taakstellingen en aantal medewerkers
De omvang van de begroting is mede afhankelijk van het aantal deelnemers en de omvang van het takenpakket dat is overgedragen. De omvang van het takenpakket hangt samen met het aantal bedrijven en de risicokwalificatie van die bedrijven. Van de omgevingsdiensten die hebben gereageerd, heeft de kleinste omgevingsdienst een begroting van circa € 4 miljoen (ca. 40 fte). De grootste omgevingsdienst heeft een begroting van ruim € 56 miljoen (ca. 480 fte).

De netwerkomgevingsdiensten hebben een andere begroting dan ‘reguliere’ omgevingsdiensten. De bijdrage per bevoegd gezag is een bijdrage aan het samenwerkingsverband of coördinatiecentrum. Netwerk-omgevingsdiensten hebben geen uitvoerende medewerkers in dienst. De uitvoerende medewerkers staan allemaal onder contract bij de gemeenten en provincies. De netwerk-omgevingsdiensten hebben wel enkele coördinerende medewerkers in dienst evenals een klein managementteam. De omvang van coördinatie en management is beperkt (circa 4 - 5 fte).

DEEL 2: WERKING VAN HET STELSEL

4 Kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken

4.1 *Inleiding*

Dit hoofdstuk geeft een weergave van de wijze waarop de VTH-taken zijn georganiseerd. Er geldt een aantal randvoorwaarden en normen voor de uitvoering van de VTH-taken, zoals is vastgelegd in de package deal en in het wetsvoorstel VTH. Voor een beschrijving daarvan verwijzen we naar hoofdstuk 2.

De bevindingen voor de kwaliteit van de uitvoering zijn in dit hoofdstuk op de volgende manier geordend:

- Diversiteit binnen het raamwerk VTH
- Aandacht voor kwaliteit taakuitvoering VTH-taken
- Zorgen over de financiële robuustheid van omgevingsdiensten

4.2 *Diversiteit binnen het raamwerk VTH*

Begin 2011 is een checklist criteria RUD-vorming opgesteld, als richtinggevend kader voor het verdere proces van de vorming van omgevingsdiensten. Daarbij is gesteld dat afwijking van de checklist alleen mogelijk was met instemming van alle betrokken partijen bij de omgevingsdienst. De checklist had betrekking op onder andere het werkgebied van de omgevingsdienst, rollen en taken, basistakenpakket, eisen aan de robuustheid van vorm en structuur en werkwijze en afstemming met ketenpartners. Hoewel deze criteria een rol hebben gespeeld bij uniformering in de vorming van omgevingsdiensten, constateren we dat de eerder geschetste verschillende startsituaties van de omgevingsdiensten en de keuze voor een bottom-up proces, hebben geleid tot een grote diversiteit in de organisatie van de uitvoering van VTH-taken. De belangrijkste verschillen in de vormgeving van omgevingsdiensten worden hieronder toegelicht.

Verschillen in ontwikkelingsfase

Uit het onderzoek blijkt dat er verschillen zijn in de ontwikkeling van de omgevingsdiensten. Die verschillen worden onder andere verklaard door de startdatum van de omgevingsdiensten (startdata omgevingsdiensten liggen tussen begin 2011 en medio 2014). De historie van samenwerking speelt ook een rol: soms was er al sprake van een gezamenlijke milieudienst, die gewaardeerd werd of juist niet. Maar ook eerdere ervaringen met regionale samenwerking tussen gemeenten/provincies op andere beleidsterreinen spelen een rol, evenals keuzen die zijn gemaakt in het implementatietraject van de vorming van de omgevingsdiensten.

We constateren dat bij de vorming van 'nieuwe' omgevingsdiensten relatief veel tijd is besteed aan het uitlijnen en uitwerken van de gemeenschappelijke regeling en het inregelen van de organisatie van de omgevingsdienst. We constateren dat een deel van de discussies over zeggenschap en de verhouding tussen bevoegde gezagen en de gemeenschappelijke regeling (de omgevingsdienst) bij de vorming van de netwerkomgevingsdiensten minder een stempel heeft gedrukt op de start van omgevingsdiensten. Daardoor konden netwerkomgevingsdiensten eerder focussen op de inhoud.

Ook bepalend zijn de keuzes die omgevingsdiensten hebben gemaakt om te starten met ambitie of te beginnen met het op orde krijgen van de basis, gerelateerd aan de financiële[46] ruimte die er was voor ontwikkeling.

Verschillende verschijningsvormen binnen de gemeenschappelijke regelingen
Omgevingsdiensten die openbaar lichaam zijn, kennen verschillende verschijningsvormen. Bij de meeste (van de onderzochte) omgevingsdiensten is er voor gekozen om de VTH-taken fysiek geconcentreerd uit te voeren. Medewerkers die de bij de omgevingsdienst ondergebrachte VTH-taken uitvoeren, werken vanuit één locatie voor het verzorgingsgebied van de omgevingsdienst.

Een aantal omgevingsdiensten heeft gekozen voor een gedeconcentreerde uitvoering van de VTH-taken van de omgevingsdienst (in elk geval de netwerkomgevingsdiensten en omgevingsdienst De Vallei). Deze medewerkers werken dus fysiek vanuit de (locaties van de) bevoegde gezagen (gemeenten). De achterliggende gedachte daarbij is dat daarmee de verbinding tussen de VTH-taken van de omgevingsdienst en de achterblijvende VTH-taken bij gemeenten beter is geborgd en dat de afstand tussen het bevoegd gezag en de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdienst wordt beperkt.

Daarnaast is bij twee omgevingsdiensten, namelijk omgevingsdienst IJmond en omgevingsdienst West Holland, sprake van zogenaamde contractgemeenten[47][48]. Een aantal gemeenten heeft zich aangesloten d.m.v. een convenant en een dienstverleningsovereenkomst, met een looptijd van 10 jaar. Deze gemeenten hebben meer dan het basistakenpakket ondergebracht bij de OD IJmond. Ze betalen een hoger uurtarief. De OD IJmond werkt vanuit twee locaties en contactfunctionarissen werken, indien gewenst, een deel van de week op locatie bij de gemeenten.

Voor de Brzo-diensten geldt dat op enkele plaatsen ook sprake is van het gedeconcentreerd uitvoeren van VTH-taken voor Brzo-bedrijven (namelijk in ondermandaat door andere omgevingsdiensten; bijvoorbeeld bij de DCMR en in Groningen). Hier spelen overwegingen van fysieke afstand en ook van het op niveau houden van de kwaliteit van de niet Brzo-dienst[49]. Ook de variant dat een deel van het takenpakket is ondergebracht bij één van de deelnemers komt voor.

Leidend voor de mate van taakspecialisatie bij de omgevingsdiensten waar een werkbezoek is afgelegd, is het beginsel van kritieke massa voor de taakuitvoering. We constateren dat in regio's met relatief kleine omgevingsdiensten gekozen is om bepaalde specialistische taken te concentreren bij één omgevingsdienst.

---

46 Uit de uitvraag onder omgevingsdiensten blijkt dat 21 van de 25 omgevingsdiensten die hebben gereageerd, in de afgelopen jaren zijn geconfronteerd met een financiële taakstelling. De taakstelling tot 2017 varieert van 5% tot 20%.
47 Het gaat om een omgevingsdienst met een GR en openbaar lichaam.
48 Alleen bij de omgevingsdienst IJmond is in het kader van deze evaluatie een werkbezoek uitgevoerd.
49 Dit wordt benoemd als ondermandaat. In feite is echter sprake van gedeconcentreerde uitvoering.

Voorbeeld daarvan is het zogenaamde Gelders Stelsel, waarbij bij de ODRN (Nijmegen) de vergunningverlening voor zowel Brzo als overige complexe bedrijven in heel Gelderland uitvoert, bijvoorbeeld voor bedrijven in de afvalverwerking en (chemische) industrie. Bij de omgevingsdienst regio Arnhem vindt toezicht en handhaving plaats voor deze bedrijven.

Op het niveau van provincies is sprake van verschillende organisatie van de uitvoering van de specialistische provinciale taken. In provincies waar sprake is van meer omgevingsdiensten is gekozen voor taakspecialisatie per omgevingsdienst.

Vaak betreft dit de provinciale VTH-taken maar in een aantal provincies is er ook voor gekozen om voor VTH-taken van gemeenten te kiezen voor taakspecialisatie naar thema's of naar type taak met een onderscheid naar vergunningverlening en toezicht/handhaving, voor complexe bedrijven (niet zijnde Brzo-bedrijven).

Verschillen in taakomvang bij omgevingsdiensten
Er is sprake van diversiteit in de uitvoering van (gemeentelijke) taken die bij de omgevingsdiensten zijn belegd, variërend van uitvoering van minder dan de basistaken uit de package deal, via uitvoering van plus-taken op het gebied van bouwen, geluid, natuur en bodem (bijvoorbeeld gegevensbeheer van de bodemkwaliteit, het beheren van het bodeminformatiesysteem en informatieverstrekking aan derden) tot uitvoering van alle Wabo-taken. Er is bij verschillende omgevingsdiensten discussie tussen de omgevingsdienst en de verschillende bevoegde gezagen (gemeenten) over de interpretatie van het basistakenpakket. Een aantal omgevingsdiensten heeft een inventarisatie gemaakt in hoeverre bevoegde gezagen de basistaken uit de package deal al dan niet hebben overgedragen. Daaruit blijkt dat voor een deel van de basistaken discussie bestaat. Ter illustratie: toezicht op asbestsanering, toezicht op bodemsanering en repressieve handhaving wordt volgens een inventarisatie van een omgevingsdienst door ongeveer de helft van de bevoegde gezagen gezien als basistaak voor de omgevingsdienst en dus overgedragen aan de omgevingsdienst; de andere helft van de gemeenten is van mening dat dit (nog)[50] geen basistaken betreffen en hebben deze taken niet overgedragen (of vragen alleen een advies aan de omgevingsdienst).

Als reden om meer dan de basistaken over te dragen aan omgevingsdiensten is door bevoegde gezagen hoofdzakelijk als argument naar voren gebracht dat de resterende capaciteit onvoldoende is om de kwaliteit van de uitvoering van deze overblijvende taken te borgen. Er zijn ook gemeenten die ervoor kiezen om taken juist niet over te dragen omdat dit negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit en capaciteit van de eigen organisatie en daarmee de advisering aan het eigen bevoegd gezag. Daarvoor is capaciteit en kwaliteit in de eigen organisatie nodig Kostenoverwegingen zijn echter vaker bepalend bij de keuze om de overige taken in eigen beheer te blijven uitvoeren. De perceptie is dan dat de uitvoering door de omgevingsdienst duurder is.

50 Sommige gemeenten geven aan dat pas sprake kan zijn van overdracht nadat de VTH wet in werking is getreden.

Verschillen in mandaat
Ook ten aanzien van het mandaat van de directeur van een omgevingsdienst zijn er aanzienlijke verschillen waarneembaar. Op hoofdlijnen zijn de volgende constructies zichtbaar:

- Het mandaat voor uitvoering van VTH-taken is overgedragen aan de directeur van de omgevingsdienst. Er kan sprake zijn van geclausuleerde overdracht, bijvoorbeeld op het punt van verplichte raadpleging van of voorleggen van concept-besluiten aan de opdrachtgever/bevoegd gezag.
- Het mandaat voor uitvoering van (een deel of alle) VTH-taken is niet overgedragen aan de directeur van een omgevingsdienst. De omgevingsdienst heeft dan een adviserende rol.

In de praktijk zien we bij omgevingsdiensten ook allerlei mengvormen tussen deze twee geschetste constructies, waarbij de praktijk soms afwijkt van de formele afspraken. Daarbij merken we op dat het mandaat van de directeur van één omgevingsdienst in veel gevallen ook tussen de bevoegde gezagen verschilt. Uit de schriftelijke inventarisatie onder alle omgevingsdiensten blijkt dat voor het overgrote deel van de omgevingsdiensten sprake is van verschillende mandaatconstructies binnen een omgevingsdienst.

Voor Brzo-omgevingsdiensten is sprake van een volledige overdracht van mandaat aan de directeur voor zover het Brzo-taken betreft. Bij een aantal Brzo-omgevingsdiensten is sprake van doormandatering[51] van Brzo-taken aan de (niet-Brzo) omgevingsdienst. Dit wordt gedaan uit het oogpunt van fysieke afstand (reistijd) en de wens om het kwaliteitsniveau binnen de reguliere omgevingsdienst op peil te houden door de hoger gekwalificeerde Brzo-deskundigheid daar te houden. We constateren bij de onderzochte Brzo omgevingsdiensten dat uitvoering van VTH-taken voor Brzo bedrijven een positief effect heeft op de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken voor niet-Brzo bedrijven binnen dezelfde omgevingsdienst[52].

4.3 Aandacht voor kwaliteit taakuitvoering VTH-taken

Eén van de belangrijkste redenen voor de vorming van omgevingsdiensten was de wens om de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken te verbeteren. We constateren dat het gezamenlijke Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) een belangrijke impuls heeft gegeven aan de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Vrijwel alle omgevingsdiensten hanteren de kwaliteitscriteria 2.1 als leidraad voor de uitvoering (via de producten en diensten catalogus en dienstverleningsovereenkomsten). De criteria voor kritieke massa in termen van voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan, is voor omgevingsdiensten het basisprincipe voor de inrichting van de organisatie en uitvoering van taken. De meeste omgevingsdiensten hebben inmiddels geïnventariseerd op welke aspecten aanvullende opleidingen nodig zijn, hebben dit geconcretiseerd in een opleidingsplan en zijn daar al mee aan de slag.

---

51 Dit wordt benoemd als ondermandaat. In feite is sprake van gedeconcentreerde uitvoering van taken.

52 In het programma Impuls omgevingsveiligheid 2015-2018 zijn aanvullende middelen voor Brzo-omgevingsdiensten beschikbaar gesteld voor kwaliteitsimpuls uitvoering VTH-taken, landelijke coördinatie, ICT en regionale implementatie in omgevingsdiensten / veiligheidsregio's.

Daarnaast is sprake van taakspecialisatie en het uitwisselen van kennis binnen en tussen omgevingsdiensten om voor specialistische taken voldoende ‘vlieguren’ te kunnen realiseren om aan de criteria voor kritieke massa te kunnen voldoen. Voorbeelden daarvan zijn de taakspecialisatie binnen het Gelders Stelsel (complexe vergunningverlening in Gelderland wordt uitgevoerd in Nijmegen en de bijbehorende taken op het gebied van toezicht en handhaving in Arnhem) en de keuze in Brabant om uitvoering van complexe VTH-taken (voor ongeveer 200 bedrijven net onder Brzo-niveau) voor de gehele provincie uit te laten voeren binnen de omgevingsdienst Midden en West Brabant.

De aandacht voor kwaliteitsverbetering binnen omgevingsdiensten is zowel bestuurlijk als ambtelijk duidelijk zichtbaar. Het schrappen van de kwaliteitscriteria uit het wetsvoorstel wordt door vrijwel alle bestuurders van omgevingsdiensten (DB-leden), ketenpartners en managers van omgevingsdiensten met wie in dit onderzoek is gesproken, als een gemiste kans ervaren. Omdat ten tijde van het maken van afspraken over de dienstverlening, vastgelegd in de producten-diensten-catalogus of anderszins, nog sprake was van wettelijke vastlegging, zijn in de praktijk de kwaliteitscriteria nu nog overal leidend. Over de te verwachten gevolgen van het niet wettelijk vastleggen van de kwaliteitscriteria uit het wetsvoorstel zijn de meningen verdeeld; sommigen zijn van mening dat daarmee de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij omgevingsdiensten op termijn onder druk komt te staan, terwijl anderen aangeven dat de kwaliteitscriteria materieel van kracht blijven maar dat het meer moeite zal kosten om het eens te worden.

De aandacht richt zich bij de onderzochte omgevingsdiensten op dit moment hoofdzakelijk op verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van toezichtstaken en handhaving en minder op de kwaliteit van de uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening.

We constateren dat de waargenomen kwaliteitsimpuls in de uitvoering van VTH-taken bij omgevingsdiensten niet breed leidt tot een kwaliteitsimpuls bij VTH-taken die bij gemeenten achterblijven (de zogenaamde ‘thuistaken’). De focus ligt bij de taken die de omgevingsdiensten uitvoeren, terwijl de kwaliteitscriteria ook gaan over de zogenaamde ‘thuistaken’ en daarop ook een ontwikkeling plaats zou moeten vinden. Wel zien we in een aantal regio’s een ontwikkeling van concentratie van achterblijvende taken bij gemeenten in regionale samenwerkingsverbanden, anders dan omgevingsdiensten (en vaak op kleinere schaal). Overwegingen daarvoor liggen vooral in het verbeteren van efficiency en het borgen van een minimaal kwaliteitsniveau. In het onderzoek kwam naar voren dat in regio’s waar zich dit voordoet, omgevingsdiensten zich zorgen maken dat elders ook weer uitvoeringsclusters ontstaan terwijl de robuustheid van de omgevingsdiensten op veel plaatsen gebaat zou zijn bij overdracht van meer taken.

Vooralsnog lijkt vooral sprake te zijn van een kwaliteitsimpuls in de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten die worden uitgevoerd voor kleinere gemeenten. Juist de kleinere gemeenten hebben baat bij taakspecialisatie en kennisuitwisseling. Er komt voor die gemeenten meer expertise beschikbaar door de schaalvergroting. Dat effect is voor grotere gemeenten niet of nauwelijks waarneembaar.

Voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken voor voormalige provinciale inrichtingen (die zijn overgedragen aan gemeenten) en specifieke provinciale taken geldt eerder het omgekeerde. In de provincies waar sprake is van meer omgevingsdiensten staat de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken onder druk door een versnippering van de beschikbare capaciteit voor de uitvoering van VTH-taken. Een aantal provincies heeft dat (deels) opgevangen door omgevingsdiensten aan te wijzen die voor het gehele verzorgingsgebied van de provincie specialistische taken uitvoeren.

4.4 Zorgen over de financiële robuustheid van omgevingsdiensten

Een belangrijk object van onderzoek betreft de financiële robuustheid van het stelsel van omgevingsdiensten. Uit het onderzoek blijkt dat er een spanningsveld is tussen de gewenste kwaliteitsverbetering en de beschikbare middelen bij de omgevingsdiensten om de VTH-taken uit te voeren. Dat spanningsveld is het meest zichtbaar in de sturings- en verantwoordingsrelatie met de deelnemende overheden. De sturing op efficiency en daaraan verbonden bezuinigingen, heeft extra nadruk gekregen door de door het kabinet Rutte in eerste instantie ingezette efficiencykorting.

Ook speelt mee dat de financiële positie van vooral gemeenten in de periode van oprichting van omgevingsdiensten door de crisis sterk onder druk stond.

Uit de schriftelijke inventarisatie onder alle omgevingsdiensten blijkt dat de meeste omgevingsdiensten geconfronteerd worden met door deelnemende overheden opgelegde financiële taakstellingen, variërend van 5 tot 20% over de periode 2013 - 2017. De gedachte achter deze taakstelling is dat door concentratie van organisaties, bundeling van taken en taakspecialisatie efficiencyvoordelen moeten worden behaald. Onze indruk op basis van het onderzoek is dat de vorming van omgevingsdiensten als verlengd lokaal bestuur (op afstand) in een aantal gevallen door overheden ook is aangegrepen om bovengemiddeld bij te dragen aan de eigen financiële taakstelling. Tegelijkertijd met de financiële taakstellingen stellen de deelnemende gemeenten in zijn algemeenheid wel zwaardere eisen aan de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten.

In de komende periode maken veel omgevingsdiensten de transitie door van inputfinanciering naar outputfinanciering.

Het is niet onlogisch om te veronderstellen dat geconcentreerde uitvoering van taken leidt tot efficiencyvoordelen, maar er zijn wel vraagtekens te stellen bij de timing van deze financiële taakstellingen. In veel gevallen zijn omgevingsdiensten nog bezig met het operationeel op orde brengen van de organisatie en werkprocessen. Het fundament is gestort en is bezig uit te harden. Het gevaar bestaat dat de financiële taakstellingen belemmerend werken op de gewenste kwaliteitsverbetering. Daarnaast is het nog ongewis hoe de transitie naar outputfinanciering van omgevingsdiensten in relatie met de discussie over toepassing van de kwaliteitscriteria in de modelverordening in de praktijk gestalte gaat krijgen. Mogelijk is de consequentie dat de kosten van de taakuitvoering stijgen.

5 Afstemming toezicht en handhaving

5.1 *Vooraf*

Een van de redenen voor de totstandkoming van het stelsel was de noodzaak voor betere samenwerking op het gebied van toezicht en handhaving. Dit hoofdstuk beschrijft welke inzet wordt gepleegd om te komen tot afstemming op het gebied van toezicht en handhaving. Ook de inzet op afstemming in vergunningverlening komt aan bod. Deze inzet moet leiden tot een effectievere inzet van toezicht en handhaving, vermindering van administratieve lasten en tot een level playing field.

5.2 *De basis: handhavingsbeleid en handhavingsstrategie*

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel VTH is vastgelegd dat “handhavingsprioriteiten in de toekomst niet alleen worden bepaald aan de hand van de probleemanalyse van een gemeente of van een provincie, maar door alle aan de omgevingsdienst deelnemende handhavingspartners (gemeenten en provincies), op basis van een gezamenlijk uitgevoerde probleemanalyse”. Conform het Besluit omgevingsrecht (Bor - artikel 7.2) zijn bevoegde gezagen al verplicht een handhavingsbeleid te hebben voor de WABO-taken. Het gaat dus niet alleen om de aan omgevingsdiensten overgedragen taken maar ook om de ‘achterblijvende taken’.

Het BOB heeft in 2014 een uniforme landelijke handhavingsstrategie vastgesteld. Deze landelijke handhavingsstrategie moet worden ‘vertaald’ naar een regionale handhavingsstrategie. De landelijke handhavingsstrategie heeft vooral betrekking op de sanctiestrategie (hoe op te treden bij overtredingen) en raakt aan de toezichtstrategie (‘hoe houden we toezicht’) en gedoogstrategie (‘wanneer en hoe zien we van handhaven af’).

Voor de Brzo-omgevingsdiensten is sprake van een landelijke handhavingsstrategie Brzo[53].

5.3 *Samenwerking tussen deelnemers aan de omgevingsdienst*

De wenselijkheid van een gezamenlijk handhavingsbeleid[54] was ook al opgenomen in de procescriteria die onderdeel zijn van de kwaliteitscriteria en zijn voor handhaving ook al wettelijk geborgd in het Bor. Met de AMvB VTH worden deze uitgebreid naar vergunningverlening. In de procescriteria wordt onder andere verwezen naar de handhavingsstrategie, de naleefstrategie, de sanctiestrategie, de probleemanalyse, de prioriteitstelling en de verantwoording. Het gaat er om dat de verschillende analyses, strategieën, prioriteiten en doelstellingen transparant zijn, bestuurlijk worden vastgesteld en dat de organisatie hier aantoonbaar naar handelt. Gezamenlijk handhavingsbeleid start met een gezamenlijke risicoanalyse of probleemanalyse.

---

[53] Handhavingsstrategie Brzo 1999; vastgesteld in 2013, opgesteld door de werkgroep Handhaving in opdracht van de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven.

[54] De termen handhavingsbeleid en –strategie worden door elkaar gebruikt. In deze rapportage gebruiken we als overkoepelend begrip de term handhavingsbeleid. Een handhavingsstrategie is daar onderdeel van.

Voor effectief handhavingsbeleid is niet alleen een gezamenlijke risicoanalyse nodig maar ook afspraken over een gezamenlijke nalevings-, toezicht, sanctie- en gedoogstrategie. De nalevingsstrategie behelst de inzet van preventieve instrumenten. Voor de toezichtstrategie geldt dat afspraken gemaakt moeten worden over ritme en focus van inspecties. Ook moet aan dezelfde waarneming dezelfde conclusie worden verbonden voor handhaving en sanctionering (handhavingsstrategie). Dit vraagt om inzet op het gebied van gezamenlijk opleiden en intervisie.

Het ontbreekt in de meeste regio's nog aan een gezamenlijk handhavingsbeleid op het niveau van de omgevingsdienst. Uit de schriftelijke inventarisatie onder alle omgevingsdiensten blijkt dat de meeste omgevingsdiensten nog niet beschikken over een gezamenlijke handhavingsstrategie, maar dat er overal wel aan wordt gewerkt. In 7 regio's is dit operationeel, 13 verwachten nog dit jaar te beschikken over een handhavingsstrategie en 4 verwachten dat dit wordt gerealiseerd na 2015[55]. De meeste omgevingsdiensten geven aan dat de verwachting is dat voor eind 2015 sprake is van een gezamenlijke handhavingsstrategie.

We zien dat de eerste initiatieven worden genomen om te komen tot een gezamenlijke risico-inventarisatie als basis voor een regionale handhavingsbeleid. Voorbeelden daarvan hebben we gezien in Midden- en West Brabant, waar wordt ingezet op risicogericht toezicht voor 200 bedrijven die net onder de Brzo-grens zitten, en Haaglanden, waar deze inventarisatie start. Bij de DCMR is al langer sprake van een regionaal handhavingsbeleid. Ook is er bij veel omgevingsdiensten het besef dat er gezamenlijk moet worden opgeleid en dat intervisie bijdraagt aan de kwaliteit van toezicht en handhaving. Op een aantal plaatsen gebeurt dat inmiddels.

Dat nog geen sprake is van *gezamenlijk* handhavingsbeleid, vastgesteld door de bevoegde gezagen, verklaren de betrokkenen bij omgevingsdiensten uit het feit dat de omgevingsdiensten pas recent zijn ontstaan en zich in de eerste jaren van hun bestaan noodgedwongen en logischerwijs vooral hebben gericht op het neerzetten van een organisatie, inrichten van processen, sturen op interne kwaliteitsverbetering en het vormgeven van de samenwerking binnen de omgevingsdienst, met gemeenten en provincies. Wat ook meespeelt, is dat er – met een enkele uitzondering – geen bestuurlijk gremium (meer) is om dit handhavingsbeleid vast te stellen. Het kan worden voorbereid door de omgevingsdienst (en besproken in het bestuur van een omgevingsdienst) als voorportaal voor bestuurlijke besluitvorming, maar uiteindelijk moet het (gezamenlijke) handhavingsbeleid door elk bevoegd gezag afzonderlijk worden vastgesteld.

Brzo-omgevingsdiensten zijn al verder
Voor Brzo Omgevingsdiensten zijn extra eisen gesteld, die moeten leiden tot het realiseren van een level playing field. Die eisen zijn vastgelegd in de brief van de staatssecretaris aan de TK van 26 juni 2012[56]. De volgende eisen gelden t.a.v. de samenwerking met ketenpartners:

- De Brzo omgevingsdiensten fungeren als decentraal WABO-loket voor Brzo-bedrijven

[55] Dit is op basis van de reacties van 25 omgevingsdiensten op de schriftelijke uitvraag.
[56] Zie voor de eisen uit de brief de bijlage met de beleidsreconstructie.

- Er is sprake van een landelijk bestuurlijk vastgesteld toezichtprogramma en handhavings- en interventiestrategie
- Er is sprake van een level playing field door toepassing van een uniforme handhavings- en interventiestrategie
- Er is sprake van transparante verantwoording door uniforme vastlegging en presentatie van toezichts- en handhavingsinformatie en monitoringsrapportages
- De Brzo omgevingsdiensten dragen zorg voor goede verbinding met de veiligheidsregio's en waterschappen in de regio en met de betrokken rijksinspecties, OM en politie.

De gezamenlijke Brzo-toezichthouders hebben zich gecommitteerd aan toepassing van deze strategie als onderdeel van het Brzo-toezicht door dit vast te leggen in de bestuurlijke inspectieprogramma's en aanvullend waar nodig in het eigen beleid voor toezicht en handhaving.

Op basis van ons het onderzoek, constateren we dat de Brzo omgevingsdiensten grotendeels voldoen aan deze eisen. De verbinding met partners heeft meer invulling gekregen dan bij reguliere omgevingsdiensten. In eerste instantie krijgt de samenwerking tussen de ketenpartners vooral gestalte in de gezamenlijke invulling van toezicht bij Brzo-bedrijven. Inspectiebezoeken worden (in toenemende mate) gezamenlijk gepland en uitgevoerd. Steeds vaker worden bevindingen intercollegiaal getoetst en wordt ook een gezamenlijke rapportage uitgebracht, rekening houdend met ieders eigen verantwoordelijkheden. Een kanttekening bij het functioneren als WABO-loket is wel dat aanvragen eerst nog binnenkomen bij het bevoegd gezag. De eis van transparante en uniforme vastlegging en presentatie van informatie en rapportages heeft nog geen invulling gekregen.

5.4 Samenwerking tussen ketenpartners

Bevoegde gezagen zijn verplicht handhavingsbeleid op het niveau van de omgevingsdienst vast te stellen. Dit beleid wint aan kracht als het met de relevante ketenpartners gezamenlijk wordt opgesteld en vastgesteld. Dat was voor de komst van de omgevingsdiensten op een aantal plaatsen (bijvoorbeeld in de provincie Brabant) al staande praktijk.

De opschaling naar omgevingsdiensten maakt het per definitie gemakkelijker om samen te werken en dit blijkt ook in de praktijk. Samenwerken met 29 omgevingsdiensten is eenvoudiger dan met ruim 393 gemeenten en 12 provincies. Het Functioneel Parket heeft in dit onderzoek bevestigd dat de samenwerking met vooral gemeenten hierdoor is verbeterd.

In de praktijk is er echter nog nauwelijks sprake van gezamenlijk handhavingsbeleid met de verschillende partners. Daaruit volgt dat ook op de ketenaanpak en toezicht en handhaving op mobiele bronnen nog nauwelijks stappen zijn gezet. Voorbeelden waar gezamenlijk handhavingsbeleid al meer invulling heeft gekregen, in de onderzochte regio's, zijn OOG en TOOG in Overijssel en Gelderland en het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht in de provincie Noord-Brabant.

Verklaringen voor het feit dat de samenwerking nog niet ver is gevorderd, zijn te vinden in het vraagstuk van de discongruentie in schaalniveau tussen de handhavingspartijen. Ook na het ontstaan van de omgevingsdiensten is er immers nog geen sprake van congruentie in het organisatieniveau van ketenpartners. We doelen hiermee op OM, veiligheidsregio´s, brandweer, politie en waterschappen.
De interne focus die omgevingsdiensten in de eerste fase van hun bestaan hebben gehad, geldt voor een aantal van de belangrijke handhavingspartners: ook veiligheidsregio's hebben reorganisaties achter de rug en staan als gemeenschappelijke regeling onder druk. En de politie zit nog middenin een reorganisatie. De verwachting is dan ook dat de gezamenlijkheid in de loop der jaren steeds meer gestalte zal krijgen.

Belemmeringen voor gezamenlijke inzet
Vooral gemeenten zijn vanuit hun integrale verantwoordelijkheid geneigd een bredere afweging te maken in vergelijking met sectorale toezichthouders. Er is soms sprake van wederzijdse onduidelijkheid over het afwegingskader van waaruit toezichthouders werken. Dat leidt dan tot onbegrip over inzet en werkwijze met negatieve gevolgen voor de samenwerking. De oprichting van de omgevingsdiensten lost dit probleem niet op. Deze verschillende opvattingen vormen een barrière om te komen tot een gezamenlijk toezicht- en handhavingsbeleid tussen partners in de keten.

Met de waterschappen moet worden afgestemd op het gebied van indirecte lozingen, immers een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De samenwerking tussen waterschappen en omgevingsdiensten krijgt schoorvoetend gestalte. De visie van de waterschappen is, dat zij zich primair oriënteren op "waterpartners" vanuit het oogpunt van deskundigheid en vakmanschap. Omgekeerd geldt dat het onderwerp van de indirecte lozingen bij gemeenten niet op veel belangstelling kan rekenen. Dit geldt ook voor de onderzochte omgevingsdienst waar het waterschap is vertegenwoordigd in het bestuur: dit heeft geen grote gevolgen voor de samenwerking op tactisch en operationeel niveau.

5.5 Administratieve lasten

Een van de doelstellingen bij de invoering van het VTH-stelsel was het verminderen van 'administratieve belasting' [57] zoals ervaren door bedrijven. Deze belasting kan voortkomen uit het gegeven dat het bedrijf te maken heeft met afzonderlijke vergunningverleners en toezichthouders die elk vanuit een eigen optiek en ritmiek de bedrijfsprocessen beoordelen. Het ene loket van de WABO, verbonden met de grootschaliger uitvoering in de omgevingsdiensten, zou er toe moeten leiden dat bedrijven nog maar met één overheidsdienst te maken hebben, de omgevingsdienst. In de praktijk is dat niet het geval. Er is (nog) geen sprake van 1 loket: het waterschap blijft voor een aantal bedrijven een afzonderlijke toezichthouder. De Veiligheidsregio (de brandweer) heeft een eigen verantwoordelijkheid op het terrein van advisering over brandveiligheid van bedrijven. Datzelfde geldt voor rijksinspecties zoals de Inspectie SZW (voor Brzo-bedrijven) en de VWA. In verschillende van de onderzochte regio's worden pogingen ondernomen om afstemming tussen de betreffende instanties tot stand te brengen. Eenvoudig is dat niet.

[57] De term 'bestuurlijke drukte' wordt hier soms ook voor gebruikt.

Op basis van Brzo+ afspraken is sprake van afstemming. Incongruentie in de bestaande wetgeving en verschil in reguleringsaanpak (bijv. milieuvergunningeisen versus rechtstreeks werkende doelvoorschriften Arbowetgeving) bemoeilijken gezamenlijk optrekken. Milieu en Arbo hanteren een risicobenadering en brandveiligheidswetgeving is gericht op effectgerichte benadering. Dit leidt tot discussie over benodigde technische, organisatorische en procedurele voorzieningen in het VTH traject. De provincie speelt soms een coördinerende rol.

Het functioneren als één loket voor WABO-vergunningen en de coördinatie op toezicht en handhaving leidt tot meer afstemming achter de voordeur tussen de ketenpartners. Op zich is dit een gewenste beweging, de afstemmingslast verschuift immers van burgers en bedrijven naar samenwerkende overheden. Maar dit kan leiden tot hogere kosten van de omgevingsdienst door een toename van de afstemmingswerkzaamheden.

Bedrijven die deelnamen aan het onderzoek ervaren nog geen afname van administratieve lasten. Dat heeft nauwelijks te maken met het optreden van omgevingsdiensten maar in hun beleving veel meer met (gepercipieerde) toenemende en veranderende eisen die worden gesteld vanuit (Europese) wet- en regelgeving.

De ervaring van bedrijven en ook van betrokken partijen, is dat gecoördineerd optreden nog maar beperkt van de grond komt. Dat komt ook doordat de omgevingsdienst voor waterschap, brandweer en andere partijen alleen een coördinerende rol vervult maar inhoudelijk op de betreffende onderwerpen geen gesprekspartner is. Als bedrijven vragen hebben, zijn ze dus nog steeds gedwongen te rade te gaan bij meer partijen. Hier komt bij dat de strikte focus van sommige omgevingsdiensten (al dan niet gedwongen door bezetting en financiering) op uitvoering, ertoe leidt dat bedrijven voor (beleids)advisering over complexe vergunningaanvragen soms niet terecht kunnen bij de omgevingsdienst.

5.6 Instrumenten gericht op versterken ketensamenwerking

Informatie-uitwisseling op stelselniveau

Essentieel voor het slagen van de samenwerking is het komen tot systematische informatie-uitwisseling, zowel digitaal als door persoonlijk contact, vooral gericht op veredeling en prioritering van informatie. De gedigitaliseerde informatie-uitwisseling staat nog in de kinderschoenen. Er zijn bewezen werkende informatiesystemen maar het ontbreekt aan een duidelijke richting op stelselniveau in de keuze van informatiesystemen. Iedere omgevingsdienst ontwikkelt eigen ICT-systemen en daarmee heeft de ontwikkeling op het gebied van informatievoorziening nog geen kenmerken van een stelsel. Inspectieview Milieu (IvM) wordt nu geïmplementeerd. Er wordt verwacht dat het gaat voorzien in de behoefte aan afstemming. De werking is afhankelijk van de kwaliteit van de beschikbare content van de deelnemers en het aantal relevante partijen dat zich verbindt. Dat aantal partijen neemt toe, in lijn met de afgesproken strategie van geleidelijke groei.

Bestuurlijke strafbeschikking en inzet BOA's
Het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking wordt door omgevingsdiensten beperkt ingezet[58]. In 2014 namen vier omgevingsdiensten (DCMR, FUMO, Brabant Noord en Zuid-Holland-Zuid) zo'n 80% van de landelijk door de omgevingsdiensten genomen bestuurlijke strafbeschikkingen voor hun rekening[59]. We constateren dat er verschillende opvattingen zijn over de wenselijkheid, toepasbaarheid en nut van de bestuurlijke strafbeschikking: OM en een klein deel van de omgevingsdiensten vinden het een goede aanvulling op het handhavingsinstrumentarium. De inzet BSBm als instrument kan volgens betrokkenen toenemen als de revenuen toevallen aan de instantie die het instrument inzet. Anderen menen dat het instrument niet voorziet in een behoefte vanwege de hoogte van de boete (te hoog of juist te laag i.r.t. overtredingen) of zien praktische bezwaren (het ontbreken van gespecialiseerde BOA's binnen de omgevingsdiensten).

Er zijn verschillende opvattingen over de inzet van BOA´s binnen de omgevingsdiensten. Overwegend bestaat nog steeds de klassieke opvatting dat BOA´s een verlengstuk van Justitie zijn. Er is –met uitzondering van een aantal omgevingsdiensten met een (provinciale) traditie op het gebied van BOA's- nog weinig aandacht voor de scharnierfunctie die BOA's kunnen vervullen tussen bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak.

Bij Brzo wordt nagedacht over de mogelijkheden om te komen tot een (pool van) BOA´s.

5.7 Level-playing-field

Uit het onderzoek blijkt dat er nog geen level playing field is voor bedrijven; er zijn verschillen in behandeling van bedrijven tussen en binnen omgevingsdiensten. Maar we zien wel een kwaliteitsslag in de uitvoering bij omgevingsdiensten en specialisatie (zie hoofdstuk 4), die een positief effect hebben op "gelijke gevallen, gelijk behandelen". Het ontbreken van een regionaal handhavingsbeleid en verschillen die bestaan tussen gemeenten in de (omvang van de) afname van diensten en het mandaat, maken dat er nog verschillen bestaan binnen omgevingsdiensten.

Voor Brzo geldt dat het ontstaan van een level playing field al meer gestalte krijgt, door meer uniformering (landelijke handhavingsstrategie) en afstemming.

Bedrijven zeggen dat zij (nog) niet ervaren dat er sprake is van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat het optreden van de overheid varieert in de tijd, op basis van incidenten en (politieke) prioriteiten, ook wel getypeerd als de risico-regelreflex.

---

[58] 118 van 749 BSB's in 2014; eerdere cijfers zijn wel bekend maar hier niet opgenomen omdat pas in 2014 alle omgevingsdiensten een heel jaar van start waren.

[59] Netwerk-omgevingsdiensten kunnen geen gebruik kunnen maken van BSB , omdat in het Besluit OM-afdoening is bepaald dat de bevoegdheid slechts kan worden toegekend aan een openbaar lichaam in de zin van artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De perceptie van een aantal bedrijven dat is gesproken, is dat na een incident de teugels worden aangehaald, ongeacht het track-record van het bedrijf en het risicoprofiel. Dit kan worden gezien als het ontbreken van level playing field in de tijd.

Bedrijven ervaren dat soms ook dat het bevoegd gezag geïnformeerd wil worden over “gevoelige onderwerpen” door het bedrijf zelf, naast de gewenste informatie-uitwisseling tussen omgevingsdienst en bevoegd gezag. Bedrijven ervaren dit als een dubbele bevraging van informatie.

6 Het stelsel van bestuurlijk toezicht

6.1 Governance

De uitoefening van het bevoegd gezag
In de meeste regio's heeft de directeur van de omgevingsdienst een afdoeningsmandaat voor vergunningverlening en toezichtuitoefening. Het nemen van handhavingsbesluiten is in een deel van de regio's gemandateerd. Politiek gevoelige dossiers worden doorgaans in nauw overleg met het bevoegd gezag (de verantwoordelijke wethouder/gedeputeerde) afgehandeld. In enkele regio's spelen de 'achtergebleven' ambtenaren nog een actieve rol, gericht op de aansturing van de omgevingsdienst op het niveau van besluiten. Slechts in één van de onderzochte regio's heeft de omgevingsdienst uitsluitend een adviserende functie. In die situatie worden alle beslissingen bij de afzonderlijke gemeenten genomen, al dan niet geconcipieerd door achtergebleven ambtenaren. In het onderzoek bleek dat zelden sprake is van afwijkingen van het besluit dan wel het advies van de omgevingsdienst door het bevoegd gezag . Dat is mede toe te schrijven aan het in de meeste regio's gebruikelijke periodieke overleg tussen mandataris en mandans. Er lijkt een trend zichtbaar om ruimer en omvattender te mandateren.

Het beheer van het samenwerkingsverband
Elke omgevingsdienst heeft een bestuur[60] dat verantwoordelijk is voor het beheer in de ruimste zin des woords; de financiën, het personeelsbeleid, de automatisering en dergelijke. Het onderscheid tussen de gezagsrol (bevoegd gezag/opdrachtgever) en beheersrol (eigenaar) is in de personele bezetting niet steeds duidelijk. Ook in de wijze waarop bestuursleden in het bestuur opereren, lijkt soms weinig onderscheid tussen beide rollen te worden gemaakt. De financiering van de dienst is – binnen het raamwerk van het beheer – veruit het belangrijkste thema. Alle diensten opereren met een krap tot zeer krap budget. Gemeentebesturen (vanuit de rol van bevoegd gezag/opdrachtgever) staan veelal in de 'efficiency stand'.

Bestuurlijke drukte
Het bestuur van de omgevingsdienst is verantwoordelijk voor het (financieel) beheer van de omgevingsdienst en de kwaliteit van de taakuitvoering. De komst van de omgevingsdienst heeft de bestuurlijke drukte in zoverre vergroot dat er voor de meeste gemeenten een samenwerkingsverband is bijgekomen, met een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. De meeste omgevingsdiensten hebben geen afzonderlijke gremia voor beleidsinhoudelijke afstemming (bijvoorbeeld voor het opstellen van een gezamenlijke toezichtstrategie of sanctiestrategie en afstemming met andere handhavingspartners). Voor zover dat dan gebeurt, is het bestuur de plek waar dit soort gezamenlijke beslissingen wordt voorbereid.

Wij hebben niet geconstateerd dat deelname van het waterschap aan de GR (en dus aan het bestuur) leidt tot verschillen in de wijze van besturen van de gemeenschappelijke regeling.

De bestuurlijke drukte is afgenomen vanuit het perspectief van ketenpartners. Zij hebben nog maar met één partij te maken, waar dat er voorheen veel meer waren.

---

60 Netwerkdiensten hebben geen bestuur, maar een overleg van contractpartijen.

Het OM bijvoorbeeld ervaart het als een verlichting dat men nog slechts met een beperkt aantal omgevingsdiensten in gesprek hoeft, in plaats van met een groot aantal verschillende overheden.

Rol van raden en staten
De betrokkenheid van vertegenwoordigende organen bij het reilen en zeilen van de omgevingsdiensten is beperkt. Voor zover het gaat om de uitoefening van het gezag, blijkt de verantwoording naar raad of staten beperkt tot hoofdlijnen. Doorgaans sturen B&W dan wel GS het handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag wel aan raden en staten. Er vindt zelden een inhoudelijke bespreking plaats. Voor zover het gaat om beheer is de autorisatie van de begroting van belang. Onderzoeken naar en rapportages over de prestaties en de doelmatigheid van de omgevingsdiensten komen (nog) weinig voor. Uit de gesprekken ontstaat het beeld dat de leden van staten en raden de omgevingsdiensten niet als ‘eigen’ ervaren en dat daarmee vooral sturing op efficiency plaatsvindt[61][62]. Overigens verschilt de mate waarin men zich eigenaar van de omgevingsdienst weet van gemeente tot gemeente, maar ook van omgevingsdienst tot omgevingsdienst. Dat laatste lijkt samen te hangen met het gevoel van urgentie onder gemeentebesturen – en dat zou weer te herleiden kunnen zijn tot de aard van de problematiek in de regio. Zo bleek in het onderzoek dat in de regio’s van de DCMR en ook de OMWB (met Moerdijk) er een groter besef is van het belang van de VTH-taken. Provinciale besturen hebben over het algemeen een meer uitgesproken gevoel van eigenaarschap. Al met al is de besturing vanuit raden en staten beperkt tot zeer beperkt.

6.2 Toezicht

Het toezicht baseert zich op de uitgangspunten uit de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt): enkelvoudig, nabij, selectief, samenwerkend, proportioneel, risicogericht, terughoudend.

Controle door de raad en staten
Raden en staten vormen in het stelsel van interbestuurlijk toezicht (IBT), uitdrukkelijk de eerste lijn van toezicht. In de praktijk zijn raden en staten geen professionele toezichthouders, maar politieke bestuursorganen, belast met controle van het dagelijks bestuur van de colleges. Zij zijn noch in het verleden noch onder het huidige stelsel toegerust voor of gericht op een diepgravende systematische controle van B&W voor wat betreft de uitvoering van wettelijke taken[63]. Het onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat de opstelling van raden anders is indien het specifiek om het VTH stelsel (met inbegrip van de omgevingsdiensten) gaat.

---

61 Overigens geldt dit in het algemeen voor gemeenschappelijke regelingen.

62 De provincie Noord-Holland ervaart een verschil in eigenaarschap en betrokkenheid op de continuïteit van de OD IJmond tussen de gemeenten die deelnemer zijn en de gemeenten met een DVO.

63 In de tussenmeting herziene stelsel van interbestuurlijk toezicht is geconstateerd dat naar het oordeel van de respondenten vanuit provincies in circa een kwart van de gemeenten de horizontale verantwoording en controle voldoende op orde.

Interbestuurlijk toezicht
Het interbestuurlijk toezicht op het bevoegd gezag, de gemeenten, vindt plaats door de provincies. De meeste provinciale besturen hebben hun toezicht (overeenkomstig de uitgangspunten van de Wrgt) gebaseerd op zelfrapportage van de gemeentebesturen.

Daarbij hanteert men het single audit principe: GS ontvangen in beginsel dezelfde verantwoordingsinformatie als de raden. Het gaat daarbij steeds om geaggregeerde informatie. Het IBT van GS op de gemeentebesturen bestaat, voor wat betreft de VTH taken, doorgaans uit een beoordeling van een aantal gemeentelijke documenten: een jaarlijks uitvoeringsprogramma alsmede een jaarverslag. Inzicht in zaaksbehandeling (afzonderlijke toezicht- en handhavingstrajecten) wordt minder geboden[64], dit valt dan ook buiten de scope van het interbestuurlijke toezicht zoals bedoeld in de Wrgt. Beoordelingsmaatstaven voor de interbestuurlijke toezichthouder zijn onder meer: is het uitvoeringsprogramma gebaseerd op een risicoanalyse en zijn de beschikbare middelen toereikend voor de uitvoering van het programma? Tussen provincies zijn er verschillen in instrumentkeuze, werkwijze, omgang met klachten en dergelijke. Sommige provincies vragen vormvrij informatie op, anderen hanteren een informatieverordening of werken vanuit een bestuursakkoord. De informatie-uitvraag varieert ook in gedetailleerdheid. Het toetsings- en afwegingskader is nog in ontwikkeling. Ook de afhandeling en terugkoppeling van het interbestuurlijk toezicht krijgt op verschillende manier vorm. Wel worden bij de provincies klachten over gemeenten in behandeling genomen door IBT-afdelingen.

Van interventies van de interbestuurlijk toezichthouder naar aanleiding van de zelfrapportages is in het onderzoek niet gebleken[65]. Overigens dient daarbij aangetekend te worden dat GS ook optreden als bestuurder van de gemeenschappelijke regeling (mede-eigenaar) en ook wel als bevoegd gezag (onder andere in Brzo-zaken). De invloed die GS wel degelijk op het functioneren van het bevoegd gezag uitoefenen, geschiedt veel meer langs de band van het mede-eigenaarschap dan vanuit de rol van interbestuurlijk toezichthouder op de gemeentebesturen.

Toezicht door het Rijk (IenM)
De minister van Infrastructuur en Milieu heeft uiteindelijk – na het doorlopen van de interventieladder – de bevoegdheid om in de plaats van een provincie te treden indien de provincie de uitvoering van een wettelijke taak in het kader van medebewind op het terrein van het ministerie van Infrastructuur en Milieu verwaarloost. Daarnaast kan de minister een besluit van een provincie voordragen voor vernietiging als dat besluit in strijd is met het recht of het algemeen belang. De ILT maakt voor de taken van de provincies waarop de minister van Infrastructuur en Milieu een IBT-bevoegdheid heeft, profielen van de provincies, op basis van bestaande (openbare) en bij de ILT bekende gegevens zoals jaarverslagen, meldingen, etc. Een profiel van een provincie wordt afgezet tegen het normenkader bestaande uit de relevante wettelijke bepalingen en de uitwerking daarvan.

---

[64] Afwijkingen t.a.v. het advies van de omgevingsdienst (contrair gaan) worden wel gerapporteerd. In de praktijk blijkt daar nauwelijks sprake van te zijn.

[65] Mogelijk worden de eerste stappen op de interventieladder niet gezien als interbestuurlijk toezicht.

Het onderzoek heeft nog geen resultaten zichtbaar gemaakt van actief toezicht op de colleges van GS, voor wat betreft hun VTH bevoegdheid. De ILT heeft voor zover wij hebben kunnen vaststellen - in de rol van toezichthouder namens de minister - geen enkel college van GS actief benaderd. IBT is ook niet terug te vinden in de jaarplannen en jaarverslagen van ILT. Overigens levert ook hier de inzet in het kader van interbestuurlijk toezicht door de ILT geen informatie op over individuele gevallen.

6.3 Interventiebevoegdheid

De vraag die voorligt is of er, gegeven de geconstateerde kwaliteit van het functioneren van het stelsel van omgevingsdiensten en de borging van de taakvervulling van de gemeentebesturen, aanleiding is om de minister van I&M een interventiebevoegdheid te verschaffen waarmee dreigende calamiteiten op het vlak van interne en externe veiligheid in bedrijven voorkomen kunnen worden. Zou de ILT moeten kunnen ingrijpen als een omgevingsdienst, ondanks herhaalde signalen van ernstige gebreken bij het bedrijf, niet adequaat optreedt? Om die vraag te beantwoorden, wordt eerst – op basis van de in het onderzoek verworven gegevens – de borging van de uitvoering van de VTH taken in het IBT besproken.

Het IBT en individuele gevallen
Het IBT kent twee generieke instrumenten: 1) ‘indeplaatstreding’ bij taakverwaarlozing en 2) schorsing en vernietiging. GS verzamelen in het kader van het IBT geaggregeerde informatie over de uitoefening van de wettelijke VTH taken door het gemeentebestuur. Informatie over individuele gevallen (een onrechtmatige vergunning, een ten onrechte gedoogde gevaarlijke situatie) komt niet langs deze weg tot de interbestuurlijke toezichthouder. Daarvoor dient men af te gaan op signalen uit media, of door personen en bedrijven. Kortom, op enigerlei wijze moet een “piepsysteem” in werking treden[66]. Het is niet de taak van de raad B&W te controleren op het niveau van individuele casus. We hebben geconstateerd dat wethouders doorgaans ook – beargumenteerd – niet geneigd zijn hun raad te informeren over individuele gevallen – ook niet indien B&W besluiten in afwijking van het advies of het besluit van de directeur van de omgevingsdienst.

Kortom, de kans dat een individueel risico door de radar van het IBT wordt gedetecteerd is klein en afhankelijk van een ‘piepsysteem’[67]. Als het piepsysteem een geval bij de interbestuurlijke toezichthouder aanbrengt, doorloopt de toezichthouder een interventieladder alvorens een ‘in de plaats treden’ of ‘schorsing en vernietiging’ aan de orde kan komen.

Noodzaak interventiemiddel voor de minister
Het kabinet heeft naar aanleiding van de OVV-rapportage over Odfjell, het volgende gesteld:
“voor die gevallen waar bijvoorbeeld sprake is van een langdurig nalevingstekort (situaties zoals Odfjell), dreigende calamiteiten of majeure risico’s voor de omgeving, acht het noodzakelijk wordt dat de Staatssecretaris van I&M zo spoedig mogelijk over een wettelijke interventiebevoegdheid met bijbehorende sanctiemiddelen rechtstreeks op de bedrijven gaat beschikken. Deze interventiebevoegdheid beperkt zich nadrukkelijk tot het terrein van de externe veiligheid binnen de Wabo-kolom.”

66 *Handboek Wet revitalisering generiek toezicht*, Ministerie van BZK, Den Haag 2012.
67 In de nieuwe verhoudingen die het interbestuurlijk toezicht kenmerken, nog nauwelijks sprake is geweest van daadwerkelijke inzet van de generieke instrumenten (Tussenmeting).

De kwaliteit van de uitvoering van toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven[68]. is door de komst van Brzo-omgevingsdiensten toegenomen. Toch kunnen zich altijd situaties voordoen dat de omgevingsdienst een bedreiging van interne of externe veiligheid niet tijdig signaleert en/of onvoldoende adequaat intervenieert.
Door de handhavingsbevoegdheid voor Brzo-bedrijven (volledig) te mandateren aan de directeur Brzo-omgevingsdienst is het risico afgenomen dat andere afwegingen dan veiligheidsrisico's prevaleren. In dit verband is ook relevant dat de provincies vanaf 1 januari 2016 bevoegd gezag zijn voor alle Brzo-bedrijven. ILT voert het tweedelijns toezicht op de provincies als bevoegd gezag uit.

Het huidige Rijksinstrumentarium van indeplaatsstelling en schorsen en vernietigen van besluiten voorziet in een tweedelijns interventiebevoegdheid om in een inrichting te interveniëren[69]. De staatssecretaris van I&M heeft met dit instrumentarium de mogelijkheid om direct in de plaats van de provincie een besluit te nemen in een situatie van langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving. Dit instrument kan ook worden ingezet in spoedeisende situaties.

---

[68] Het gaat alleen om provinciebesturen aangezien daar de Brzo-bevoegdheid aan is overgedragen per 1 januari 2015.

[69] De eisen aan de "Rode Knop" zijn: direct kunnen ingrijpen bij bedrijven; indien nodig inzetbaar met spoedeisend belang; op het gebied van externe veiligheid (Brzo-bedrijven); in gevallen van een langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving.

DEEL 3: DE TOEKOMST VAN HET STELSEL

7 Een ontwikkelperspectief voor het VTH-stelsel

7.1 Inleiding

De derde onderzoeksvraag van de evaluatie gaat over de ontwikkelmogelijkheden van het VTH-stelsel. De kernvraag: ‘wat is nodig om het VTH-stelsel verder te ontwikkelen’, benaderen we vanuit twee perspectieven. Het eerste perspectief betreft het ontwikkelpotentieel van het VTH-stelsel vanuit de kenmerken en eigenschappen van het huidige stelsel (paragraaf 7.2 – 7.4). Daarbij kijken we naar bereikte resultaten en naar de ontwikkelkracht van het stelsel op basis van gesignaleerde knelpunten, waar binnen het stelsel oplossingen voor zijn gevonden. Verder kijken we naar knelpunten waar binnen het stelsel nog geen of slechts ten dele een oplossing is gevonden (paragraaf 7.5).

Het tweede perspectief (paragraaf 7.6) betreft de context waarbinnen het VTH-stelsel zich de komende jaren ontwikkelt. Daarbij gaat het vooral om de ontwikkeling van de Omgevingswet. Hier wordt geschetst – voor zover nu bekend – wat de consequenties van deze ontwikkelingen zijn voor het VTH-stelsel.

De aanbevelingen (paragraaf 7.7) zijn vooral gericht op het wegnemen van de gesignaleerde knelpunten.

7.2 Huidige kenmerken van het VTH-stelsel

De evaluatie van het VTH-stelsel laat zien dat het stelsel zich positief heeft ontwikkeld. De belangrijkste kwaliteiten van het stelsel zijn:

- Er is sprake van een landsdekkend stelsel voor de uitvoering van (ten minste) de basistaken VTH[70][71]. Sturing op het realiseren van een landsdekkend stelsel en minder op uniformiteit is een belangrijke randvoorwaarde en succesfactor geweest in de vormgeving van de huidige landsdekkende uitvoeringsstructuur.
- De kwaliteitscriteria 2.1 vormen voor de omgevingsdiensten en deelnemers de basis voor het producten- en dienstenaanbod VTH (de productencatalogus), ondanks het feit dat dat de kwaliteitscriteria 2.1 in het huidige wetsvoorstel VTH niet zijn opgenomen als verplichting.
- Er is nadrukkelijk aandacht voor het op orde brengen van kennis en competenties die nodig zijn voor uitvoering van de VTH-taken bij omgevingsdiensten. Daarbij sturen directies en dagelijks besturen stevig op het voldoen aan de criteria voor kritieke massa uit de kwaliteitseisen. We hebben niet kunnen vaststellen of in de praktijk concreet sprake is van een brede en betekenisvolle kwaliteitsverbetering in uitvoering van taken ten opzichte van de situatie die bestond voor de omgevingsdiensten. Wel is duidelijk dat de condities voor kwaliteitsverbetering van de uitvoering van VTH-taken nadrukkelijk meer en breder aandacht krijgen dan voor het bestaan van omgevingsdiensten. Er lijkt op dit moment vooral sprake van een kwaliteitsimpuls in de uitvoering van taken voor bevoegde gezagen die de kwaliteit van de uitvoering nog niet op orde hadden (een been bijtrekken).

[70] Door enkele gemeenten zijn niet alle basistaken overgedragen maar voor de overgrote meerderheid geldt dit wel.
[71] In de Amvb bij de VTH-wet wordt het basistakenpakket precies vastgelegd.

De komende jaren moet blijken in hoeverre de inzet op kwaliteit van de uitvoering van taken ook aantoonbaar leidt tot een bredere verbetering van de uitvoering. Directies en besturen van de omgevingsdiensten zijn op basis van (tussen)evaluaties bezig om volgende ontwikkelstappen vorm te geven. Een aantal omgevingsdiensten heeft inmiddels een gezamenlijke risicoanalyse uitgevoerd als basis voor een gezamenlijke handhavingsbeleid voor deelnemende bevoegde gezagen. Een (beperkt) aantal omgevingsdiensten heeft ook een gezamenlijk handhavingsbeleid vastgesteld voor de deelnemende bevoegde gezagen. Bij een aantal omgevingsdiensten is al sprake van een verbreding naar andere handhavingspartners, zoals OM, veiligheidsregio en politie.

- Provincies hebben regie gevoerd op de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Daarnaast hebben provincies zich ingespannen om te komen tot kwaliteitsverbetering van de uitvoering van VTH-taken door omgevingsdiensten (zowel Brzo als niet- Brzo)[72]. Provincies nemen in toenemende mate regie op de invulling van het VTH-stelsel binnen de provinciegrenzen. Dat komt onder andere tot uiting in het sturen op een passende toedeling van het specialistische takenpakket in provincies waar meer omgevingsdiensten werkzaam zijn.
- Partijen in het VTH-stelsel – ook andere dan de omgevingsdiensten, gemeenten en provincies – reflecteren op hun eigen rol en bijdrage en zetten daarin ook stappen om het eigen presteren te verbeteren en de samenwerking verder te verbeteren op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Het stelsel van IBT is in opzet voldoende om te sturen op de kwaliteit van de uitvoering van de gemeentelijke en provinciale bevoegdheden. Een extra interventiebevoegdheid van het Rijk is niet nodig, aangezien het huidige stelsel de staatssecretaris voor Brzo-instellingen de mogelijkheid geeft om 'in de plaats te treden' bij taakverwaarlozing en besluiten van het bevoegd gezag (provincies) te schorsen en te vernietigen.

7.3 De ontwikkelkracht binnen het stelsel

Als onderbouwing van de positieve ontwikkeling kan ook gelden dat voor een aantal knelpunten dat naar voren komt in het onderzoek, binnen het stelsel een oplossing is gevonden of waar aan wordt gewerkt. Het betreft de volgende bevindingen:

- Achterblijvende taken bij gemeenten liften op dit moment nog nauwelijks mee op de realisatie van (condities voor) kwaliteitsverbetering van de taakuitvoering bij omgevingsdiensten. Door te werken aan een modelverordening, onder leiding van VNG en IPO, waarin een kwaliteitsverbetering voor <u>alle</u> Wabo-taken leidend is, wordt (ook) de basis gelegd voor kwaliteitsverbetering van taken die nu nog achterblijven bij gemeenten. Er wordt geen onderscheid gemaakt in taken die bij omgevingsdiensten zijn belegd of achterblijvende taken. Het proces is betekenisvol omdat gemeenten en provincies gezamenlijk nadenken over de kwaliteit van de uitvoering van de Wabo-taken.

---

[72] Overigens is dit niet voorbehouden aan provincies; ook grotere gemeenten spannen zich hiervoor in.

- Hoewel het merendeel van de omgevingsdiensten nog geen gezamenlijk handhavingsbeleid heeft vastgesteld, geven de meeste omgevingsdiensten aan dat naar verwachting in de loop van 2015 sprake is van gezamenlijk handhavingsbeleid bij de deelnemers van de omgevingsdienst. Daarmee wordt invulling gegeven aan de wettelijke afspraak dat er een gezamenlijk handhavingsbeleid moet zijn van de deelnemers aan een omgevingsdienst. Deze omgevingsdiensten zien dat ook als opmaat voor intensivering van de samenwerking met handhavingspartners buiten de omgevingsdienst, waarbij de samenwerking niet beperkt blijft tot het schaalniveau van een individuele omgevingsdienst[73]. Recent is de landelijke handhavingsstrategie vastgesteld door het Bestuurlijk Omgevingsberaad met de afspraak dat alle handhavingspartners er mee gaan werken (vrijwillig, maar niet vrijblijvend). In deze laatste stap voorziet de wet niet[74][75] maar de ontwikkeling is er wel: ook daarvoor worden – blijkens het onderzoek – op een aantal plaatsen de eerste stappen gezet.
- Er lijkt sprake te zijn van een positief uitstralingseffect van de manier waarop de Brzo-taken worden uitgevoerd door de Brzo-omgevingsdiensten op de rest van hun takenpakket, dat wil zeggen de niet Brzo-taken.
- De sturing op het stelsel van omgevingsdiensten door de bevoegde gezagen in de afgelopen jaren wordt gekenmerkt door een sterke nadruk op financieel beheer. Mede door de discussies over kwaliteitscriteria, het proces van het opstellen van een modelverordening en de resultaten van tussenevaluaties, lijkt er meer evenwicht te komen in de sturing op inhoud en geld.
- Er is in het algemeen een beperkte betrokkenheid van raden en staten op de inhoud van de VTH-taken. Het interbestuurlijk toezicht op het bevoegd gezag is nog in ontwikkeling[76]. Deze combinatie leidt ertoe dat er onvoldoende waarborgen zijn om signalen over problemen in de uitoefening van het bevoegd gezag tijdig te signaleren. Het stelsel biedt wel de mogelijkheid om raden en staten meer inhoudelijk te betrekken bij de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken. Op een aantal plaatsen zien wij deze meer inhoudelijke sturing gestalte krijgen.

7.4 Beoordeling van de ontwikkeling van het stelsel

In de evaluatie is gewerkt vanuit een viertal werkhypothesen voor de duiding van de bevindingen. Deze werkhypothesen zijn gedeeld en besproken met de begeleidingscommissie en de klankbordgroep. Het betreft de volgende werkhypothesen:

---

[73] O.a. in Noord-Brabant was er om die reden al sprake van provinciaal handhavingsbeleid voor de komst van de omgevingsdiensten.

[74] Wetstekst dec 2014. Dit is eigenlijk geen handhavingsstrategie (gebaseerd op een gedeelde risicoanalyse) maar een sanctioneringsstrategie.

[75] In de MvT op het wetsvoorstel VTH staat dat de provincie de samenwerking op het gebied van milieuhandhaving coördineert. Het betreft strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden door de *met bestuursrechtelijke handhaving* belaste instanties. Het gaat dus niet om coördinatie tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Wel moet de provincie zorgen voor afstemming tussen bestuur- en strafrecht, door middel van overleg.

[76] Het toezicht door provincies op de toepassing van de kwaliteitscriteria zal pas invulling krijgen na de vaststelling van het wetsvoorstel.

- *'Het glas is leeg'*; het VTH-stelsel heeft geen verbetering gebracht in de taakuitvoering van VTH-taken, de afstemming tussen handhavingspartners, verbetering van governance en terugdringen van bestuurlijke drukte en het creëren van een gelijk speelveld. De ontwikkelpotentie is nagenoeg afwezig;
- *'Het glas is half leeg'*; het VTH-stelsel heeft beperkt verbetering gebracht in de taakuitvoering van VTH-taken, de afstemming tussen handhavingspartners, verbetering van governance en terugdringen van bestuurlijke drukte en het creëren van een gelijk speelveld. De ontwikkelpotentie is beperkt;
- *'Het glas is halfvol'*: het VTH-stelsel heeft een impuls gegeven aan het verbeteren van de taakuitvoering van VTH-taken, de afstemming tussen handhavingspartners, de governance en terugdringen van bestuurlijke drukte en het creëren van een gelijk speelveld. Het stelsel heeft nog ontwikkelpotentie;
- *'Het glas is vol'*: de vorming van het VTH-stelsel heeft een stevige impuls gegeven aan het verbeteren van de taakuitvoering van VTH-taken, de afstemming tussen handhavingspartners, de governance en terugdringen van bestuurlijke drukte en het creëren van een gelijk speelveld. De geformuleerde doelen zijn vrijwel gerealiseerd.

Op basis van de huidige kenmerken van het stelsel en de ontwikkelkracht is de conclusie dat 'het glas halfvol is': het stelsel heeft zich aantoonbaar positief ontwikkeld, in een relatief korte tijd. Het stelsel toont ontwikkelkracht in het oplossen van problemen die zich voordoen en heeft potentie om zich verder te ontwikkelen.

7.5 Knelpunten waarvoor (nog) geen oplossing is gevonden

In deze paragraaf worden knelpunten benoemd waarvoor nog geen oplossingen binnen het stelsel naar voren zijn gekomen in het onderzoek. Dit betekent niet dat in de toekomst geen oplossingen kunnen worden gevonden binnen het stelsel maar het onderzoek laat die nu nog niet zien.

- Uniforme toepassing van de kwaliteitscriteria is een belangrijke randvoorwaarde/ conditie voor het bereiken van een level playing field. De vrijblijvendheid die mogelijk is in de toepassing van de (kwaliteitseisen in de) modelverordening, is een risico[77]. De wet vereist wel dat de bevoegde gezagen kwaliteitscriteria vaststellen en de kwaliteit van de taakuitoefening garanderen maar elke omgevingsdienst (en daarbinnen in principe ook elk bevoegd gezag) mag daaraan zijn eigen invulling geven. Dat is potentieel ondermijnend voor de robuustheid van het stelsel.
- Het bottom-up proces en de keuze om via wet noch AMvB keuzes in de werkwijze en inrichting van de omgevingsdiensten af te dwingen[78], maakt dat de focus blijft liggen op de ontwikkeling binnen de eigen omgevingsdienst, in plaats van de ontwikkeling van het stelsel. Dit zal eerder leiden tot een grotere differentiatie tussen de omgevingsdiensten dan tot een groeiende samenhang, ook al omdat er een drang is om het gelijk van de eigen keuzes te bewijzen. In relatie tot een gezamenlijk handhavingsbeleid en uitvoeringspraktijk met bovenregionale organisaties is juist een groei van de uniformiteit van belang.

---

[77] De kwaliteitseisen zijn nu toegepast maar op dat moment was nog niet bekend dat de kwaliteitscriteria niet wettelijk vastgelegd zouden worden.

[78] Met uitzondering van de in het wetsvoorstel vastgelegde beëindiging van de netwerkomgevingsdiensten per 2018 en de vastgestelde procescriteria

- Tussen en binnen omgevingsdiensten bestaan veel verschillen in taken en mandaten. Dat wordt mede veroorzaakt door de keuze om de omgevingsdiensten breder in te zetten, namelijk voor Wabo-taken (dus breder dan alleen milieutaken). Dat maakt het voor (besturen van) omgevingsdiensten ingewikkeld om te sturen op een efficiënte en effectieve uitvoering van taken. Deze verschillen schaden de totstandkoming van een level playing field. Bij sommige omgevingsdiensten ontstaat (voorzichtig) een dialoog om rolinvulling, mandaten en takenpakket tussen de bevoegde gezagen meer op één lijn te brengen maar het stelsel biedt geen mechanisme om dat proces te faciliteren.
- Aan de basis van de ontwikkeling van het stelsel lag de constatering dat op het gebied van toezicht en handhaving sprake was van vrijblijvendheid en fragmentatie.

  De vorming van het stelsel ondervangt het probleem van fragmentatie en deels ook dat van vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering[79]: door een uitvoeringsdienst te creëren, wordt gewerkt aan systematisch toezicht en handhaving. Waar die vrijblijvendheid echter niet het gevolg was van schaal en kwaliteit maar van onvoldoende belangstelling voor deze gemeentelijke bevoegdheid (en taak)[80], wordt dit probleem eerder verergerd door de vorming van omgevingsdiensten. Vooral als slechts het minimale takenpakket is ondergebracht bij de omgevingsdienst, gebeurt het dat gemeenten uitsluitend op efficiency sturen.
- Op enkele plaatsen is aan de orde dat door gemeentelijke herindeling of andere samenwerkingsvormen, VTH-taken buiten het basistakenpakket (pluspakket) in een samenwerkingsverband buiten de omgevingsdienst worden georganiseerd. In die zin “kannibaliseert” gemeentelijke schaalvergroting mogelijk op de ontwikkeling van de omgevingsdienst.
- Er is sprake van druk om efficiënt te werken vanuit de deelnemers in de omgevingsdiensten. Die vertaalt zich bij veel omgevingsdiensten in een efficiencykorting[81] en stevige sturing op productiviteit. Hier schuilt een gevaar in omdat redelijkerwijs niet van organisaties in deze fase van ontwikkeling verwacht kan worden dat ze tegelijkertijd zowel kwaliteit leveren als forse taakstellingen ´verteren´. Het reële risico is dat in de nabije toekomst het beeld bij bevoegde gezagen gaat ontstaan dat omgevingsdiensten niet in staat zijn om de kwaliteit te leveren die gewenst wordt en dat dit als argument wordt gebruikt om taken “terug te halen”. Ook de manier waarop de discussie over outputfinanciering op een aantal plaatsen wordt gevoerd, is een risico voor de collectiviteitsgedachte, als die leidt tot nog meer verschillen in de diensten en producten die gemeenten afnemen en er geen ruimte is om te investeren in ontwikkeling.
- De landelijke netwerkvorming en facilitering krijgt nog maar mondjesmaat invulling. Mogelijk heeft dit met de ontwikkelingsfase van de omgevingsdiensten te maken omdat de aandacht nog intern is gericht. Het kan er echter toe leiden dat de verschillende ontwikkelrichtingen latere uniformering (bv van ICT), kennisdeling, gezamenlijk opleiden etc. ook in de toekomst bemoeilijken.

[79] De voornaamste problemen die de commissie Mans signaleert.
[80] Bij provincies was dit niet aan de orde.
[81] Uit de respons op de vragenlijst (3/4 van de omgevingsdiensten) blijkt dat bij bijna alle omgevingsdiensten sprake is van een efficiencykorting.

- Tot slot wijzen we hier op het effect voor de omgevingsdiensten van bestaande beelden over de gemeenschappelijke regeling in het algemeen, die in toenemende scherpte wordt gevoerd. Problemen worden als een gegeven beschouwd omdat “ze nou eenmaal horen bij een gemeenschappelijke regeling”. Dat leidt tot weinig animo om te investeren in het oplossen van deze problemen. Dat komt vooral tot uiting in de uitvoering van de governance. “Het is nu eenmaal onmogelijk voor raden en staten om te sturen op het functioneren van een GR” is de teneur.

7.6 Invloed van externe ontwikkelingen op het VTH-stelsel

De belangrijkste voorzienbare ontwikkeling die consequenties zal hebben voor het stelsel van omgevingsdiensten, is de Omgevingswet. De Omgevingswet vereenvoudigt en bundelt de regels onder andere voor locatie gebonden activiteiten. De Omgevingswet beoogt meer samenhang te brengen tussen verschillende plannen en activiteiten onder andere voor ruimtelijke ordening, milieu, water, bouw, cultureel erfgoed en natuur, beoogt het stimuleren van duurzame ontwikkelingen en heeft oog voor de verschillen tussen regio's. Gemeenten, provincies en waterschappen krijgen meer ruimte om op omgevingsgebied hun eigen beleid te voeren. Regio’s kunnen dankzij de Omgevingswet beter aansluiten bij hun eigen behoeften en doelstellingen. De Omgevingswet vraagt van gemeenten om uitvoering, kwaliteit en draagvlak beter te organiseren.

De respondenten in het onderzoek konden op basis van hun kennis over de Omgevingswet slechts duiden wat de mogelijke consequenties van de omgevingswet zijn voor de omgevingsdiensten en bevoegde gezagen. De belangrijkste spanning voor bevoegde gezagen zit op het op niveau uitvoeren van taken waarvoor de bevoegde gezagen meer beleidsvrijheid krijgen. Voor omgevingsdiensten zit de spanning vooral op het op een bedrijfsmatige wijze aansturen van taken, terwijl de toenemende beleidsvrijheid van opdrachtgevers mogelijk een efficiënte uitvoering van taken in de weg staat. Deze spanning is oplosbaar als de omgevingsdiensten zich verder weten te professionaliseren en zich verder ontwikkelen tot een gezaghebbende organisatie voor uitvoering van de VTH-taken. Dit proces zal in fases verlopen en vraagt ook een professionalisering bij de opdrachtgever.

Los van de ontwikkelingen rond de Omgevingswet zal er in de (nabije) toekomst meer gewerkt gaan worden met outputsturing om uiteindelijk de slag te kunnen maken naar sturing op gewenste effecten (outcome). Als deze slag gemaakt is, kunnen de omgevingsdiensten beter hun bijdrage aan de fysieke leefomgeving inzichtelijk maken.

7.7 Aanbevelingen voor ontwikkeling van het VTH-stelsel

1. Biedt ruimte aan het stelsel om door te ontwikkelen en stuur daarop

De conclusie dat het stelsel zich positief heeft ontwikkeld en zich blijft ontwikkelen, leidt tot de aanbeveling om nu –naast de voorgestelde wet- en regelgeving- geen “Haagse interventies” te plegen. Het stelsel zit stevig genoeg in elkaar.
Wel moet gestuurd worden op het oplossen van de eerder genoemde knelpunten. Daarvoor gelden de volgende aanbevelingen.

2. Ontwikkel een modelmandaat

Voor de ontwikkeling van het stelsel van omgevingsdiensten is het van cruciaal belang dat er meer uniformiteit komt in het mandaat, het takenpakket, de kwaliteit van de uitvoering en verantwoording binnen en tussen omgevingsdiensten. Alleen zo kunnen ze efficiënt opereren en effectief zijn in de afstemming en samenwerking met andere handhavingspartners als voorwaarde voor het creëren van een level playing field.

Deze inzet op uniformering is ook van belang op het niveau van het stelsel.
Omdat er geen congruentie is tussen de omgevingsdiensten en handhavingspartners, ook niet op het bedoelde niveau van de veiligheidsregio, moet sprake zijn van gelijk oplopende inzet en afspraken tussen de omgevingsdiensten. De afstemming op het gebied van asbest en mobiele ketens maakt dat eens te meer noodzakelijk: die overstijgt immers de grenzen van een enkele omgevingsdienst.

Het toegroeien naar uniformiteit in het mandaat is de basisvoorwaarde om toe te groeien naar een level playing field. Daarom bevelen wij aan dat onder leiding van VNG en IPO een modelmandaat wordt ontwikkeld. Daarbij kan worden aangesloten bij de wijze waarop het proces van de modelverordening vorm krijgt.

3. Stuur gericht op kwaliteitsontwikkeling en een daarvoor toereikend budget

De combinatie van ontwikkelen en efficiencykorting is contraproductief voor de kwaliteit die omgevingsdiensten kunnen leveren: “Je kunt niet slikken en blazen tegelijk”. Als opdrachtgevers net als nu blijven sturen op de uren die de omgevingsdienst per taak mag inzetten, bemoeilijkt dat het sturen op kwaliteit.

Vanwege de noodzaak om resultaten te leveren, is de aanbeveling aan besturen en bevoegd gezagen om afspraken te maken over kwaliteitsontwikkeling en output en de omgevingsdiensten de ruimte te geven om te investeren in hun ontwikkeling. Voor die transitie is onderling vertrouwen een basisvoorwaarde. Daar moet nog stevig aan gewerkt worden; op dit moment blijkt de relatie tussen bevoegde gezagen en omgevingsdiensten op veel plaatsen nog erg broos. Vergroten van onderling vertrouwen, vraagt van beide kanten extra inzet.

4. Investeer in versterking van het toezicht binnen het stelsel

Uit praktische (beschikbaarheid van informatie) en meer principiële (revitalisering toezicht) overwegingen moet de oplossing voor de versterking van het toezicht binnen het stelsel worden gevonden. Het stelsel is ingericht op principes van vertrouwen en horizontaal toezicht en verantwoording. De eerste inzet moet zijn om het stelsel te laten werken conform deze principes. Horizontale verantwoording is een belangrijke pijler onder de governance van het stelsel en dus moet de inzet zijn dit te versterken. Dat betekent dat omgevingsdiensten en bestuurders moeten investeren in informatie aan raden en staten over het belang van de taken die omgevingsdiensten uitvoeren en het structureel onderhouden van goed contact met raden en staten. Verder is het van belang om kwalitatief goede rapportages te verstrekken aan raden en staten, die informatie bevatten op basis waarvan raden en staten in positie worden gebracht om het toezicht uit te voeren.

Bevoegd gezag en omgevingsdiensten moeten investeren in de kwaliteit van de informatievoorzieningen. Van provincies mag worden gevraagd dat ze (blijven) investeren in het interbestuurlijk toezicht. De ILT zou er goed aan doen een toezichtbeleid te ontwikkelen voor het toezicht op GS inzake Brzo.

5. Investeer in landelijk netwerk en faciliteiten
Meer aandacht voor het landelijke netwerk en gezamenlijke faciliteiten ondersteunt de gewenste ontwikkeling naar meer uniformiteit. Gezamenlijke ontwikkeling van ICT-systemen, informatie-uitwisseling, kennisdeling en gezamenlijk opleiden en intervisie zijn wenselijk. OmgevingsdienstNL kan daarvoor als platform dienen maar heeft (nog) niet die functie en bewijst zich in dit opzicht ook nog niet. Het landelijk expertisecentrum bij Rijkswaterstaat is mogelijk een goed alternatief.
Er is bestuurlijke sturing en steun nodig om deze gezamenlijke ontwikkeling te faciliteren. Een mogelijk op te richten bestuurlijk platform OD (voorzitters van de omgevingsdiensten)[82] kan daarin een rol vervullen.

6. Zorg voor bestuurlijke afstemming tussen handhavingspartners
Er ontstaat nadrukkelijk de behoefte tot bestuurlijke afstemming tussen de verschillende handhavingspartners. Daarbij is het geëigende schaalniveau ten minste het niveau van provincies (zoals in Brabant) of bovenprovinciaal (zoals in Gelderland en Overijssel). Dat sluit aan bij het serieus invulling geven aan de regierol die provincies nu is toegedicht binnen het stelsel.

7. Leer van andere samenwerkingsverbanden
Omdat de keuze voor een gemeenschappelijke regeling -blijkbaar- niet ter discussie staat, moet in de ontwikkeling van het stelsel aansluiting gezocht worden bij initiatieven die bijdragen aan het beter laten functioneren van gemeenschappelijke regelingen. Bij de omgevingsdiensten is gekozen voor een bottom up proces, waarbij bestaande bevoegdheden blijven bestaan en zijn gemandateerd aan Omgevingsdiensten. Dit creëert een gebrek aan uniformiteit in taken, taakuitvoering en verantwoording. Voor het stelsel is belangrijk dat er een ontwikkeling plaatsvindt naar meer uniformering op het niveau van takenpakket, mandaat, handhavings- en vergunningenbeleid. Ook hiervoor kunnen van andere –vrijwillige-samenwerkingsverbanden belangrijke lessen worden geleerd.

8. Betrek omgevingsdiensten bij de vormgeving van de Omgevingswet
Omgevingsdiensten vormen een belangrijke schakel bij de uitvoering van VTH-taken en zijn daarmee ook belangrijke partijen voor het functioneren van de Omgevingswet. Er worden ‘botsproeven’ georganiseerd om de effecten van de Omgevingswet scherp te krijgen en de robuustheid van de wet te versterken. De aanbeveling aan I&M is om de omgevingsdiensten bij relevante onderwerpen te betrekken.

[82] Een dergelijk platform bestaat al voor Brzo-OD’s. In het zogenaamde B-6 zitten de zes voorzitters en zes directeuren van de Brzo-omgevingsdiensten.

DEEL 4: BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

8 Beantwoording onderzoeksvragen

8.1 De centrale onderzoeksvraag beantwoord

De centrale hoofdvraag van deze evaluatie luidt als volgt:

“In hoeverre leidt het vernieuwde VTH-stelsel en de uitvoering ervan door het stelsel van omgevingsdiensten tot een effectievere uitvoering van de VTH-taken en wordt invulling gegeven aan de beoogde (geborgde) kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de VTH-taken, aan de verbetering afstemming strafrecht-bestuursrecht, aan de onderlinge afstemming en informatie uitwisseling en aan de ketenaanpak? Is de bestuurlijke drukte en de daarmee gepaard gaande vrijblijvendheid verminderd?

Effectieve uitvoering en geborgde kwaliteitsverbetering uitvoering VTH-taken
De vorming van 29 omgevingsdiensten heeft onmiskenbaar geleid tot het creëren van condities voor kwaliteitsverbetering van de VTH-taken die door omgevingsdiensten worden uitgevoerd. Niet vastgesteld is of in de praktijk concreet sprake is van een brede en betekenisvolle kwaliteitsverbetering in uitvoering van VTH-taken ten opzichte van de situatie voor de omgevingsdiensten. Wel is sprake van condities voor kwaliteitsverbetering die leiden tot een kwaliteitsimpuls in de uitvoering van taken voor bevoegde gezagen die de kwaliteit van de uitvoering nog niet op orde hadden. De komende jaren moet blijken in hoeverre de inzet op kwaliteit van de uitvoering van taken ook aantoonbaar leidt tot een bredere verbetering van de uitvoering. Of sprake is van geborgde kwaliteitsverbetering van de uitvoering van deze taken zal afhangen van de uitkomst van het proces dat moet leiden tot de modelverordening, de wijze waarop de bevoegde gezagen de modelverordening toepassen en in hoeverre omgevingsdiensten in staat zijn om de vereiste kwaliteitsslag te maken in relatie tot de opgelegde financiële taakstellingen.

Verbetering afstemming straf- en bestuursrecht
Er is –beperkt- voortgang geboekt in de afstemming tussen straf- en bestuursrecht. Verklarende factoren daarvoor zijn:

- opschaling naar 29 omgevingsdiensten heeft de afstemming tussen handhavingspartners flink vereenvoudigd; er is nog wel sprake van discongruentie in schaalniveau tussen de handhavingspartners (Veiligheidsregio’s, Functioneel Parket, Politie).
- er zijn landelijk afspraken gemaakt over een gezamenlijke handhavingsstrategie. Die is in de meeste regio’s nog niet geïmplementeerd.
- de afstemming tussen bestuur- en strafrechtketen krijgt sinds de oprichting van de omgevingsdiensten invulling maar is nog pril: omgevingsdiensten hebben zich de eerste jaren van hun bestaan vooral gericht op het creëren van condities voor kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de VTH-taken voor de aangesloten bevoegde gezagen.
- de interne focus die omgevingsdiensten in de eerste fase van hun bestaan hebben gehad, geldt voor een aantal van de belangrijke handhavingspartners: ook veiligheidsregio’s hebben reorganisaties achter de rug en staan als gemeenschappelijke regeling onder druk. De politie zit nog middenin een reorganisatie. De verwachting is dan ook dat de gezamenlijkheid in de loop der jaren steeds meer gestalte zal krijgen.

Afstemming tussen straf- en bestuursrecht begint bij een beperkt aantal omgevingsdiensten een meer structureel karakter te krijgen en vindt vaak plaats op (boven)provinciaal schaalniveau. De verwachting is dat de komende jaren toezicht en handhavingspartners elkaar meer gaan opzoeken om de samenwerking verder te verbeteren.

Informatie-uitwisseling
Op het aspect informatie-uitwisseling constateren we dat gedigitaliseerde informatie-uitwisseling op het niveau van de omgevingsdiensten nog in de kinderschoenen staat. Er zijn bewezen werkende informatiesystemen maar het ontbreekt aan een duidelijke richting op stelselniveau in de keuze van informatiesystemen. Iedere omgevingsdienst ontwikkelt een eigen ict-systeem en daarmee heeft de ontwikkeling op het gebied van informatievoorziening nog geen kenmerken van een stelsel.

Inspectieview Milieu (IvM) wordt nu geïmplementeerd. De verwachting is dat het gaat voorzien in de behoefte aan afstemming. De werking is afhankelijk van de kwaliteit van de beschikbare content die de deelnemers leveren en het aantal relevante partijen dat zich verbindt. Dat aantal partijen groeit, conform de gekozen ontwikkelstrategie.

Bestuurlijke drukte
De vraag of sprake is van afgenomen bestuurlijke drukte is niet eenduidig te beantwoorden. Vanuit het perspectief van handhavingspartners is sprake van afname van bestuurlijke drukte. Afstemming tussen Veiligheidsregio's, OM en Politie en bevoegde gezagen voor de VTH-taken is overzichtelijker en eenduidiger. Het OM bijvoorbeeld ervaart het als een verlichting dat men nog slechts met een beperkt aantal omgevingsdiensten in gesprek hoeft, in plaats van met een groot aantal verschillende overheden. Vanuit het perspectief van de bevoegde gezagen voor de uitvoering van VTH-taken (gemeenten en provincies) kan beargumenteerd worden dat het ontstaan van omgevingsdiensten als openbaar lichaam heeft geleid tot een toename van de bestuurlijke drukte. Ten aanzien van beleidsafstemming tussen bevoegde gezagen blijft – naast de afstemming die uiteraard plaatsvindt tussen DB en AB - ook de noodzaak tot bestuurlijke afstemming tussen bevoegde gezagen, bijvoorbeeld ten aanzien van het vaststellen van een gezamenlijk handhavingsbeleid.

8.2 De subvraag over Brzo beantwoord

De eerste subvraag van de evaluatie luidt als volgt:

"Werken de Brzo-*omgevingsdiensten, conform de maatstaven zoals aangegeven in de in de brief van de staatssecretaris aan de TK d.d. 26 juni 2012 en de verwachtingen van de betrokken partijen?";*

We constateren dat de Brzo omgevingsdiensten fungeren als decentraal WABO-loket voor Brzo bedrijven. Daarbij plaatsen we wel de kanttekening dat voor bedrijven niet altijd duidelijk is waar ze terecht kunnen voor vragen over vergunningen.

Er is sprake van een landelijk bestuurlijk vastgesteld toezichtsprogramma en handhavingsstrategie.

De gezamenlijke Brzo-toezichthouders hebben zich gecommitteerd aan toepassing van deze strategie als onderdeel van het Brzo-toezicht door dit vast te leggen in de bestuurlijke inspectieprogramma's en aanvullend waar nodig in het eigen beleid voor toezicht en handhaving.

Verder is gebleken dat de Brzo omgevingsdiensten zorgdragen voor goede verbinding met de veiligheidsregio's en waterschappen in de regio en met de betrokken rijksinspecties, OM en politie. De verbinding met partners heeft meer invulling gekregen dan bij reguliere omgevingsdiensten. In eerste instantie krijgt de samenwerking tussen de ketenpartners vooral gestalte in de gezamenlijke invulling van toezicht bij Brzo-bedrijven. Inspectiebezoeken worden (in toenemende mate) gezamenlijk gepland en uitgevoerd. Steeds vaker worden bevindingen intercollegiaal getoetst en wordt ook een gezamenlijke rapportage uitgebracht, rekening houdend met ieders eigen verantwoordelijkheden. De eis van transparante en uniforme vastlegging en presentatie van informatie en rapportages heeft nog geen invulling gekregen.

Voor Brzo bedrijven geldt dat het ontstaan van een level playing field al meer gestalte krijgt dan bij overige bedrijven. Er is sprake van uniformering van de (landelijk vastgestelde) handhavingsstrategie en afstemming tussen handhavingspartners. Bedrijven geven daarbij wel aan dat zij (nog) niet ervaren dat er sprake is van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Een belangrijke verklaring daarvoor is dat het optreden van de overheid varieert in de tijd, op basis van incidenten en (politieke) prioriteiten, ook wel getypeerd als de risico-regelreflex. Dit kan worden gezien als het ontbreken van level playing field in de tijd. Dat wil zeggen dat bedrijven het optreden van de overheid ervaren als niet consistent.

8.3 De subvraag over de robuustheid van de netwerk-omgevingsdiensten

De tweede subvraag van de evaluatie luidt als volgt: *"Is de (organisatorische) robuustheid van de netwerk-omgevingsdiensten voldoende, conform dezelfde brief?";*

In het onderzoek is geconstateerd dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop bevoegde gezagen invulling hebben gegeven aan de vormgeving van omgevingsdiensten. Er zijn verschillen in mandaat, taakomvang, zeggenschap, uitvoering van taken (geconcentreerd en gedeconcentreerd, gemeenten met een dienstverleningsovereenkomst), de mate van congruentie met handhavingspartners en de juridische vormgeving – wel of geen gemeenschappelijke regeling. Netwerk omgevingsdiensten zijn derhalve een van de verschijningsvormen die zijn aangetroffen in de grote diversiteit in de vormgeving van omgevingsdiensten.

Er is niet vastgesteld dat de onderzochte netwerk-omgevingsdienst (Limburg-Noord) minder goed invulling geeft aan de voorwaarden om te presteren als de andere omgevingsdiensten die onderzocht zijn. Er worden, conform de kwaliteitscriteria en de criteria voor de kritieke massa, eisen gesteld aan de kwaliteit van medewerkers van deelnemende bevoegde gezagen om te mogen werken voor de omgevingsdienst. Er zijn opleidingsplannen die vergelijkbaar zijn met de plannen bij andere omgevingsdiensten. Er is een bestuursovereenkomst die de samenwerking langjarig regelt en drempels opwerpt voor uittreden.

Op een aantal aspecten lijkt sprake van een betere prestatie als gevolg van een gunstigere startsituatie ten opzichte van veel andere omgevingsdiensten die als gemeenschappelijke regeling zijn ingericht. Het karakteristieke 'wij-zij' gevoel is bij de netwerk-omgevingsdienst minder aanwezig. Er was minder sprake van discussie over zeggenschap en de verhouding tussen bevoegde gezagen en de omgevingsdienst. Dat heeft bij de vorming van de netwerkomgevingsdiensten dus minder een stempel gedrukt dan bij gemeenschappelijke regelingen. Daardoor konden netwerkomgevingsdiensten eerder focussen op de inhoud. Bevoegde gezagen (in Limburg-Noord alleen de gemeenten) voelen zich meer verantwoordelijk voor adequate taakuitvoering door de omgevingsdienst. Het is illustratief dat de financiële taakstelling bij netwerk-omgevingsdiensten kleiner is ten opzichte van andere omgevingsdiensten. We concluderen dat in deze (bouw)fase de netwerkconstructie een volwaardig alternatief is voor een gemeenschappelijke regeling.

De vraag die resteert, is of de netwerk omgevingsdienst robuust is in het licht van de gewenste kwaliteitsontwikkeling in de toekomst. We beantwoorden de vraag vanuit verschillende perspectieven:

- We constateren dat uittreden uit de netwerk omgevingsdienst Limburg-Noord met de huidige bestuursovereenkomst feitelijk net zo moeilijk is als het opzeggen van een gemeenschappelijke regeling.
- Als het gaat om grote investeringsbeslissingen om de kwaliteit van de taakuitvoering te borgen in de toekomst, is het voor een bevoegd gezag in een netwerk omgevingsdienst eenvoudiger om individueel te besluiten om niet mee te doen. In een gemeenschappelijke regeling is die bewegingsvrijheid van een individueel bevoegd gezag aanzienlijk beperkter omdat besluiten binnen een gemeenschappelijke regeling bindend zijn.
- Er zit een inherente spanning op de aansturing van medewerkers die werkzaam zijn voor een netwerk omgevingsdienst. Er is sprake van 'dubbele petten' in de aansturing en van een dubbele loyaliteit. Zeker bij piekbelasting wordt die spanning zichtbaar. Ook is het lastiger te sturen op de ontwikkeling van medewerkers. De opgeworpen 'drempel' om taken te mogen uitvoeren, voorziet daarin maar te dele.

Het onderzoek kan geen antwoord geven op de vraag of netwerkomgevingsdiensten op termijn in staat zijn om de gewenste kwaliteitsontwikkeling door te maken. Dat kan alleen blijken uit een volgende evaluatie waarin de kwaliteit van de omgevingsdiensten gemeten wordt.

8.4 De subvraag over de noodzaak voor een extra interventiebevoegdheid voor het Rijk

De derde subvraag van de evaluatie luidt als volgt: *"Is er een noodzaak voor een nieuwe (extra) interventiemogelijkheid voor het Rijk?"*

Deze vraag heeft betrekking op een mogelijke extra interventiebevoegdheid voor het Rijk voor Brzo-bedrijven. We constateren dat de kwaliteit van de uitvoering van toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven door de komst van Brzo-omgevingsdiensten is toegenomen. Toch kunnen zich altijd situaties voordoen dat de omgevingsdienst een bedreiging van interne of externe veiligheid niet tijdig signaleert en/of onvoldoende adequaat intervenieert.

Door de handhavingsbevoegdheid voor Brzo-bedrijven (volledig) te mandateren aan de directeur Brzo-omgevingsdienst is het risico afgenomen dat andere afwegingen dan veiligheidsrisico's prevaleren. In dit verband is ook relevant dat de provincies vanaf 1 januari 2016 bevoegd gezag zijn voor alle Brzo-bedrijven. ILT voert het tweedelijns toezicht op de provincies als bevoegd gezag uit.

Het huidige Rijksinstrumentarium van indeplaatsstelling en schorsen en vernietigen van besluiten voorziet in een tweedelijns interventiebevoegdheid om in een inrichting te interveniëren. De staatssecretaris van I&M kan met dit instrumentarium direct in de plaats van de provincie een besluit nemen in een situatie van langdurig nalevingstekort, dreigende calamiteiten of majeure risico's voor de omgeving. Dit instrument, op deze wijze toegepast, is bedoeld voor spoedeisende situaties. Wij concluderen dat dit instrumentarium toereikend is. Een aanvullende interventiebevoegdheid van het Rijk, die rechtsreeks – en niet langs de lijn van het bevoegd gezag – ingrijpen bij Brzo-bedrijven mogelijk maakt, is daarom niet nodig.

BIJLAGEN

Bijlage 1 - Beleidsreconstructie

Door middel van een beleidsreconstructie wordt het ontstaan en de opzet van het VTH-stelsel weergegeven. Het doel van de beleidsreconstructie is het vaststellen in welke mate het beleidskader (met onderliggende aannames en veronderstellingen) voldoende duidelijk, eenduidig en consistent (logische samenhang tussen beoogde effecten, geformuleerde doelen, instrumenten en middelen) is geformuleerd. De beleidsreconstructie is het startpunt van de evaluatie van de effectiviteit van instrumenten. De beleidsreconstructie is gebruikt als toetsingskader voor de evaluatie van het VTH-stelsel. In de beleidsreconstructie wordt nagegaan:

- Wat de kennelijke bedoelingen en overwegingen zijn geweest van de stelselwijziging?
- Hoe deze zijn vertaald naar een ambitie en geconcretiseerd in beleidsdoelen en beleidskaders?
- Hoe deze doelen logisch en consistent zijn vertaald naar inzet van middelen en beleidsinstrumenten? We kijken naar de ratio achter de inzet van de instrumenten en naar de inzet van middelen.

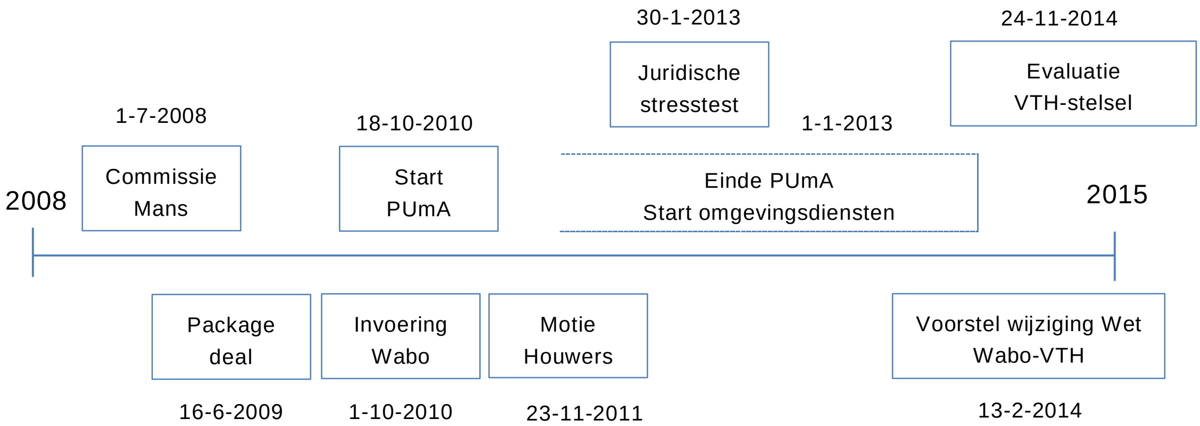
Een echt startpunt van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het VTH-stelsel ontbreekt. De discussie over vooral toezicht, handhaving en later vergunningverlening is onderdeel van een bredere ontwikkeling om het omgevingsrecht te bundelen en de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. Deze reconstructie begint dan ook bij het schetsen van geconstateerde problemen en knelpunten in het stelsel van handhaving en toezicht op de naleving van VROM-regelgeving die aanleiding waren voor verschillende onderzoeken.

De reconstructie is hoofdzakelijk chronologisch opgebouwd. In de reconstructie wordt onderscheid gemaakt in vier perioden:

- Periode 2000 – 2008; voorgeschiedenis
- Periode 2008 – 2009; totstandkoming van de package deal
- Periode 2010 – 2014; uitwerking afspraken en start omgevingsdiensten
- Periode 2012 – heden; wetsvoorstel VTH

Tijdlijn 2008-2015

In onderstaande tijdlijn is een aantal bepalende documenten en momenten opgenomen voor de vorming van het VTH-stelsel zoals dat er nu is.



Een groot deel van de beleidsreconstructie wordt gevormd door een uitgebreide documentanalyse. De reconstructie van beleidskaders en doelen en de logische en consistente doorvertaling naar instrumenten, vergt echter meer dan alleen deskresearch. Vaak zijn overwegingen en interpretaties maar ten dele terug te vinden in de beleidsdocumenten en soms bestaan de gekozen instrumenten al (veel) langer dan de beleidskaders en is het nodig om de meer impliciete overwegingen en interpretaties die hebben geleid tot de instrumenten te kennen. Dat betekent dat in het begin van de evaluatie tevens een aantal gesprekken met betrokkenen die zicht hebben op de totstandkoming van het stelsel zijn gevoerd om scherp te krijgen hoe de werking door het ministerie IenM, IPO en VNG bedoeld is. Per onderdeel wordt in de titel vermeld uit welke documenten de informatie afkomstig is. In het geval dat dit anders is zal in de tekst een voetnoot worden opgenomen. Om de leesbaarheid te vergroten is ervoor gekozen niet ieder citaat cursief te maken.

Periode 1: 2000 – 2008; voorgeschiedenis

In het eerste decennium van deze eeuw ontstond in Nederland steeds meer het beeld dat de kwaliteit van de uitvoering van toezicht en handhaving achterbleef bij de eisen die daaraan gesteld werden. Het overheersende gevoel was dat de schaal en de wijze waarop de uitvoering is ingericht, niet aansluit bij de schaal van de vraagstukken. Tussen 2000 en 2010 is vooral getracht om kwaliteitsverbetering te realiseren binnen bestaande uitvoeringskaders. Voorbeelden daarvan zijn het project "Professionalisering van de Milieuhandhaving" (2002-2005) en het transitieprogramma “Werk in uitvoering” (2007-2009).

Parallel aan deze ontwikkelingen werd gewerkt aan de totstandkoming van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht ofwel de Wabo. Doel van de Wabo was om te komen tot integratie van vergunningen op het terrein van bouwen, ruimte en milieu tot één omgevingsvergunning (en één loket, één bevoegd gezag, uniformering procedures en één handhavende instantie). Dat moest leiden tot effectievere en efficiëntere uitvoering en tot reductie van administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

Annex aan de discussie over de noodzaak tot kwaliteitsverbetering van de uitvoering van toezicht en handhaving verscheen in 2007 en 2008 een aantal adviezen dat van belang is voor de duiding van rollen en verantwoordelijkheden van betrokken publieke partijen. Het gaat om de adviezen van de commissie Oosting (2007, commissie doorlichting interbestuurlijke toezichtsarrangementen), de commissie Lodders (2008, commissie decentralisatievoorstellen provincies) en de commissie D'Hondt (2008, interbestuurlijke taakgroep gemeenten).

Een van de meest bepalende rapporten voorafgaand aan de vorming van omgevingsdiensten, is het rapport van de Commissie Mans. De toenmalig minister van VROM gaf de commissie de opdracht om onderzoek te doen naar de houdbaarheid van het bestaande stelsel van handhaving en het toezicht op de naleving van de VROM-regelgeving op de langere termijn. De commissie werd gevraagd advies te geven om handhaving van de VROM-regelgeving doelgerichter, effectiever en efficiënter te maken. Expliciet is aangegeven dat het ging om handhaving op het terrein van milieuregelgeving, bouwen en ruimte. In het bijzonder is de commissie gevraagd te kijken naar de (vier) kernproblemen: ketenhandhaving, afstemming bestuursrecht-strafrecht, domeintoezicht en "level-playing-field".

In juli 2008 verscheen het eindrapport, *"De tijd is rijp"* waarin de commissie concludeert dat sprake is van fragmentatie en vrijblijvendheid in samenwerking en dat dit effectieve uitvoering van handhaving in de weg staat. De commissie stelt als oplossing voor om 25 regionale omgevingsdiensten op te richten, congruent aan de veiligheidsregio's, waarin gemeenten en provincie verplicht deelnemen. Deze omgevingsdiensten moeten een groot deel van het omgevingsrecht gaan handhaven, inclusief provinciale natuur- en landschapswetgeving. Het staat partijen vrij om ook vergunningsverlening aan de dienst op te dragen. De diensten moeten volgens de commissie de vorm van een openbaar lichaam krijgen, de participerende overheden zijn dan gezamenlijk eigenaar van een dienst.
Er moet bij of krachtens de wet een standaard takenpakket worden vastgesteld en partijen kunnen besluiten om meer taken bij de dienst te beleggen. De prioritering van taken kan geschieden door de participerende overheden; op landelijk niveau kunnen de betrokken ministers ook prioriteiten stellen.

Volgens de commissie worden de vier kernproblemen in grote mate teruggedrongen door een aanpak in de voorgestelde institutioneel getinte oplossingsrichting. Dat is mogelijk omdat deze problemen volgens de commissie in belangrijke mate institutioneel van aard zijn.

Het rapport van de Commissie Herziening Handhavingsstelsel[83] (Commissie Mans)

Omdat het rapport van de Commissie Mans een van de uitgangspunten van het onderzoek vormt wordt in de beleidsreconstructie relatief veel aandacht besteed aan de opdracht en uitkomsten van het rapport van de commissie.

[83] Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving (juli 2008), De tijd is rijp (ISBN: 978-90-9023328-4)

Opdracht
Op 11 februari 2008 heeft de minister van toenmalig VROM opdracht gegeven aan de commissie Mans om onderzoek te doen naar de houdbaarheid van het bestaande stelsel van handhaving en het toezicht op de naleving van de VROM-regelgeving op de langere termijn De commissie wordt gevraagd om advies te geven om handhaving van de VROM-regelgeving doelgerichter, effectiever en efficiënter te maken. Expliciet is aangegeven dat het gaat om handhaving op het terrein van milieuregelgeving, bouwen en ruimte. In juli 2008 verschijnt het eindrapport 'De tijd is rijp' van de commissie.

Aanleiding
Aanleiding voor opdracht aan de commissie ligt in de volgende overwegingen:
- De inspanningen met het project 'Professionalisering Milieuhandhaving' (vanaf 2002) hebben niet geleid tot de gewenste verbetering van milieuhandhaving
- Er is onvoldoende aandacht, menskracht, kennis en deskundigheid bij toezicht en handhaving
- De bereidheid tot samenwerking is onvoldoende en te weinig probleemgericht
- Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving sluiten onvoldoende op elkaar aan
- Er is sprake van toenemende complexiteit en dynamiek van de te handhaven omgevingsregelgeving (Europeanisering/Internationalisering van de omgevingsrechtelijke regelgeving)
- In de uitvoering is sprake van verregaande fragmentatie van bevoegdheden en taken (belegd bij ruim 500 organisaties)
- Recente initiatieven tot verbetering van bovenstaande punten binnen de toen geldende ordening hebben niet geleid tot structurele verbetering.

De analyse
De commissie constateert de volgende gebreken:
1. Handhaving is vaak niet effectief en efficiënt en (te) belastend voor burgers en bedrijven (maatregel 'matcht' niet bij houding en gedrag van object)
2. Handhaving is in het bijzonder niet toereikend bij complexe bedrijfsprocessen met hoge en middelhoge risico's
3. Handhaving is in het bijzonder niet toereikend bij bedreigingen vanuit mobiele bronnen en ketens
4. Handhaving in de hoogste segmenten van de handhavingspiramide (calculerende en criminele organisaties) is niet of nauwelijks van de grond gekomen.

De commissie Mans constateert dat met name het schaalniveau van veel gemeenten te klein is voor kwalitatief hoogwaardige uitvoering van handhaving. Daarnaast past de schaal van de handhavingsdienst niet bij de schaal van de risicovolle en bedreigende activiteiten. Veel activiteiten die om regulering vragen, overstijgen het lokale en zelfs het regionale niveau. Dat geldt in sterkere mate voor gedrag van criminele organisaties (vaak internationaal).

De commissie Mans concludeert dat de fragmentatie over meer dan 500 instanties:
- Het onmogelijk maakt om voldoende kritische massa te organiseren voor vereiste mankracht en deskundigheid
- Leidt tot grote en onrechtvaardige verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven (geen level-playing-field)

- Het moeilijk en kostbaar maakt (zo niet onmogelijk) om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van de afzonderlijke besturen overschrijden (met name mobiele en ketenactiviteiten)
- Een grote barrière vormt voor informatie-uitwisseling tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke instanties en derhalve in de weg staat aan een effectieve aanpak van zware en georganiseerde milieucriminaliteit.

De commissie stelt de volgende eisen aan de handhaving van het omgevingsrecht:
- Toereikende bevoegdheden en middelen. Bestuursorganen hebben niet de bevoegdheid om bestraffend op te treden in gevallen waarin het gezien de aard van de overtreding en de taakverdeling tussen bestuur en OM wenselijk is dat een bestuursorgaan bestraffend optreedt. Ten aanzien van de middelen geeft de commissie ter overweging om de handhavingskosten in zekere mate door te berekenen (loslaten van uitgangspunt 'geen doorberekening tenzij, omdat handhaving in het algemeen belang geschiedt').
- Adequaat schaalniveau. De maatschappelijke verschijnselen waarop handhaving betrekking heeft vereisen veelal een grotere dan lokale schaal. Grotere uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld regionaal of provinciaal) kunnen wel van voldoende schaalomvang zijn. De organisaties moeten ook niet te groot zijn en voeling hebben met/kennis van de regio. Handhaving van regio-overschrijdende of grensoverschrijdende delen van het omgevingsrecht vereist een landelijke aanpak. Er moet (dus) ook een landelijke organisatie zijn (ook vanuit specifieke deskundigheid ten aanzien van enkele specifieke nationale deelgebieden; Brzo en externe veiligheid).
- Vermogen en bereidheid tot samenwerking tussen bestuursorganen. Oplossing moet gevonden worden in hetzij vormen van samenvoeging van organisaties of herverkaveling van taken, dan wel een verplichte en meer omvattende vorm van samenwerking tussen decentrale organen onderling en van deze organen met de centrale overheid (en politie en OM). Die samenwerking zou meer moeten omvatten dan alleen handhaving van milieurecht.
- Vergroten doelmatigheid van het toezicht. Daarvoor zijn grofweg twee mogelijkheden: 1) het drastisch terugbrengen van het aantal toezichts-instanties dat per bedrijf bevoegd is toezicht uit te oefenen en 2) het beter afstemmen van werkzaamheden van toezichthouders op elkaar.
- Ketenaanpak. Overdrachten in de keten van economische handelingen gaan vaak gepaard met een wisseling in bevoegd gezag. De handhaving kan minder complex worden gemaakt door te zorgen voor een kleiner aantal betrokken instanties en goede informatie-uitwisseling.
- Goede registratie, uitwisseling en analyse van informatie. De commissie wijst op de noodzaak van een 'omgevingsrecht-informatiesysteem' dat door diverse betrokken instanties gebruikt kan worden. Uitwisseling tussen de meer open bedrijfsprocessen-systemen en de 'gesloten' systemen van politie en justitie is een aandachtspunt.
- Heldere rolverdeling en afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Er is sprake van hoge samenwerkingslast, geringe informatie-uitwisseling en onduidelijke rolverdeling. De commissie pleit voor een heldere scheiding van taken tussen bestuursrecht en strafrecht waar dat kan. Waar dat niet kan, moet concreet worden samengewerkt (fysiek en programmatisch samenwerken met duidelijke afspraken).
- Gelijke behandeling van rechtssubjecten. Er moet een 'level-playing-field' ontstaan, niet alleen door normstelling, maar ook door handhaving.

- Differentiatie op het brede omgevingsrechtelijke domein. Er past een gedifferentieerde organisatie en aanpak van de handhavingsfunctie, aangezien ook de maatschappelijke verschijnselen waarop de handhaving zich richt ook verschillen.

Oplossingsrichting
De commissie geeft de volgende oplossingsrichting:
- Regionale omgevingsdiensten. De commissie acht het noodzakelijk dat in de toekomst in Nederland sprake is van omgevingsdiensten en dat provincies en gemeenten verplicht deelnemen aan zo'n dienst. De wetgever stelt omgevingsregio's (voorstel: 25) vast als verzorgingsgebied van een omgevingsdienst. De omgevingsdiensten handhaven een groot deel van het omgevingsrecht, inclusief provinciale natuur- en landschapswetgeving. Het staat partijen vrij om ook vergunningsverlening aan de dienst op te dragen.
- Organisatievorm, financiering en aansturing omgevingsdiensten. De diensten moeten de vorm van een openbaar lichaam krijgen. De participerende overheden zijn gezamenlijk eigenaar van een dienst. Er moet bij of krachtens de wet een standaard takenpakket worden vastgesteld; partijen kunnen besluiten om meer taken bij de dienst te beleggen. Prioritering van taken kan geschieden door de participerende overheden; op landelijk niveau kunnen door de betrokken ministers ook prioriteiten worden gesteld.

De verschillen met het toenmalige systeem en het door de commissie voorgestelde model staan in de tabel op de volgende pagina:

Toenmalige samenwerking	***Voorgesteld model***
Deelname vrijwel alleen door gemeenten	Deelname door alle decentrale overheden; provincies, gemeenten en waterschappen.
Op vrijwillige basis	Verplicht
Niet overal in Nederland	Landsdekkend systeem
Gericht op uitvoering milieutaken	Gericht op handhaving van omgevingsrecht
Grote variatie in omvang en takenpakket	Grote mate van eenheid in omvang en takenpakket
Grote variatie in wijze van uitvoering	Grote mate van eenheid in wijze van uitvoering
Variatie in organisatievorm	Openbaar Lichaam

- De decentrale overheden behouden in het voorgestelde model hun formele handhavingsbevoegdheden, maar maken bij de uitoefening daarvan gebruik van de omgevingsdienst. Er ontstaat dus geen vierde bestuurslaag.
- Territoir van de omgevingsdiensten. Het ligt voor de hand om de omgevingsregio's te laten samenvallen met de toen 25 politieregio's, tevens veiligheidsregio's.
- Landelijke handhavingsorganisatie(s). Er dienen een of meer landelijke handhavingsorganisaties te zijn om taken uit te voeren die specifieke deskundigheid vereisen en voor opsporing en vervolging van zware milieudelicten. Dat brengt met zich mee dat de eerstelijns toezichtbevoegdheden bij de VROM-inspectie blijven en dat handhavingstaken van het Brzo naar de VROM-inspectie gaan en onder verantwoordelijkheid van de minister van VROM vallen (sancties).

- Toedeling van taken aan de diverse bestuurlijke organisaties:
  - Gemeenten: woningtoezicht, toezicht horeca, geluidhinder en eventueel bouwtoezicht (kleine objecten)
  - Provincies: de handhavingstaken van de provincie gaan over naar de omgevingsdiensten. In een provincie kunnen meer omgevingsdiensten zijn.
  - Rijk: handhaving op regio- en landsgrensoverschrijdende activiteiten (vervoer en handel gevaarlijk afval, milieugevaarlijke stoffen, vuurwerk, bouwstoffen, mest en beschermde diersoorten) en op handhaving waar specialistische kennis voor nodig is (Brzo, kernenergie, mijnbouw).
  - Omgevingsdiensten: alle overige handhavingstaken.

- Taakverdeling tussen bestuur en OM:
  - Er moet een verdeling komen waarin tegen aanzienlijk meer omgevingsrechtelijke overtredingen/delicten in beginsel alleen door het bestuur wordt opgetreden. Waar vooral ‘herstel’ mogelijk en wenselijk is, zou het bestuur moeten optreden; waar primair bestraffing mogelijk en wenselijk is, zou het bestuur bij kleinere delicten en het OM bij zwaardere delicten aan zet moeten zijn. Deze verdeling zorgt voor meer helderheid en zorgt voor een vollediger instrumentarium voor het bestuur. Het middengebied, waar bestuur en OM steeds gezamenlijk moeten handelen, moet niet groter zijn dan nodig voor een adequate handhaving.

Kabinetsreactie op het advies van de commissie Mans (Onderzoeksteam herziening handhavingsstelsel VROM-regelgeving) en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting[84]

Het kabinet Balkenende IV deelde[85] de conclusie van de commissie Mans dat de tijd rijp is voor verbeteringen in het handhavingsstelsel. Het kabinet plaatst de oplossingsrichting van de commissie Mans in een bredere context dan het handhavingsstelsel en beschouwde ook de adviezen van Oosting, Lodders en D’Hondt als relevant. De verschillende adviezen leveren samen het volgende beeld op:

- Er bestaan institutionele problemen in het stelsel van toezicht en handhaving;
- Er is sprake van gebrekkige kwaliteit bij een groot deel van de decentrale overheidsorganisaties. Vooral bij de gemeenten is er in veel gevallen gebrek aan kritische massa (deskundigheid en capaciteit) en professionaliteit bij toezicht en vergunningverlening;
- Er is sprake van grote bestuurlijke drukte door de complexe en niet altijd logische verdeling van bevoegdheden over veel bestuurslagen.

Het kabinet heeft zich op basis van alle adviezen en ontwikkelingen tot doel gesteld een robuuste uitvoeringsstructuur te realiseren, die knelpunten in de uitvoering oplost, een bijdrage levert aan de realisatie van beleidsdoelen en leidt tot een vermindering van regeldruk voor bedrijven. Het kabinet beoogt onder andere[86]:

[84] 5 november 2008, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Recht en Beleid, Kabinetsreactie op het advies van de commissie Mans (Onderzoeksteam herziening handhavingsstelsel VROM-regelgeving) en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting (BJZ2008107654)
[85] Idem als noot 81
[86] Idem als noot 81

- Verminderen van bestuurlijke drukte en heldere rolverdeling tussen overheden;
- Decentralisatie van bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening en handhaving van de Wabo;
- Eenvoudigere en effectievere afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en het OM en de politie;
- Kwaliteit van uitvoering (en daarvoor benodigde financiële middelen).

Het kabinet zette in op een uitvoeringsstructuur waarin sprake was van maximaal 25 regionale uitvoeringsdiensten (onder de noemer van 'omgevingsdiensten'). Het kabinet ging ervan uit dat deze diensten konden worden ingericht met hetzelfde grondgebied als de politie- en veiligheidsregio's (geografische congruentie). Ook was het uitdrukkelijk de bedoeling dat de omgevingsdiensten in opdracht van het bevoegd gezag zouden opereren. Omgevingsdiensten krijgen geen eigen bestuurlijke bevoegdheden en vormen uitdrukkelijk geen aparte bestuurslaag. Wel zouden eisen worden gesteld ten aanzien van werkprocessen, kritieke massa, afstemming met andere betrokken instanties, informatiehuishouding, handhavingsstrategie en prioriteitsstelling[87].

Het idee was dat de omgevingsdiensten belast zouden worden met de ambtelijke voorbereiding van de Wabo-vergunningverlening voor gemeenten en provincies, waarbij regio's de mogelijkheid werd geboden om maatwerk te leveren bij de inrichting van taken in de zogenoemde front- en backoffice. Verder moesten de omgevingsdiensten het toezicht uitvoeren voor gemeenten en provincies op de naleving van de VROM-regelgeving, inclusief de Wabo, tot en met de voorbereiding van de sanctionering van een groot aantal overtredingen van de VROM-regelgeving.

Het perspectief was om het bovenstaande takenpakket van de omgevingsdiensten in de toekomst uit te breiden met andere uitvoerende taken van gemeenten en provincies en met bepaalde toezichtstaken die nu op rijksniveau (bijv. door iSZW) worden uitgevoerd. Eind 2014 is door de staatssecretaris aangegeven dat er op dit moment geen realistische opties zijn voor het laten uitvoeren van rijkstaken door de omgevingsdiensten[88].

Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de omgevingsdiensten in opdracht van het bevoegd gezag opereren. Zij hebben geen eigen bestuurlijke bevoegdheden en vormen uitdrukkelijk geen aparte bestuurslaag. Wel zouden eisen worden gesteld ten aanzien van werkprocessen, kritische massa, afstemming met andere betrokken instanties, informatiehuishouding, handhavingsstrategie en prioriteitsstelling.

Intentieverklaring IPO/VNG[89]

Na 4 september 2008 hebben IPO en VNG verkend of alsnog een gezamenlijk visie kon worden gepresenteerd over uitvoering van de Wabo. Voor zowel de VNG als voor het IPO is het belang groot dat het voorgenomen kabinetsstandpunt niet onverkort wordt overgenomen. Beide belangen zijn opgenomen in een intentieverklaring. In de verklaring wordt door beide partijen het volgende voorgesteld:

[87] Idem als noot 81
[88] Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (33872, nr.9)
[89] Ledenbrief VNG (10 oktober 2008, BAMM/U200801753 Lbr. 08/169)

- Bundeling van gemeentelijke expertise in regionale omgevingsdiensten. Deze uitvoeringsdiensten zijn onderdeel van de “backoffice” van de gemeenten en voeren een basispakket van gespecialiseerde taken uit. De “frontoffice“ blijft bij de gemeenten. De eenvoudige toestemmingen en handhavingstaken –bijvoorbeeld de huidige kapvergunning en licht bouwvergunning- blijven in “backoffice” bij de gemeenten. De omgevingsdiensten kunnen deze eenvoudige taken via het plus-pakket ook voor gemeenten uitvoeren.
- De omgevingsdiensten voldoen aan vooraf vastgestelde kwaliteitseisen aan de uitvoering van leefomgevingstaken, de organisatie daarvan en de deskundigheid van het personeel. De kwaliteitseisen zijn leidend voor de vormgeving van de uitvoeringsorganisaties. Daarbij wordt binnen een zekere bandbreedte ook de schaalgrootte van de uitvoeringsorganisaties betrokken. Dus: niet inrichten op automatische piloot langs geografische lijnen van 25 veiligheidsregio's, maar de regio's laten ontstaan langs de lijn van benodigde kwaliteit en bestuurlijke afspraken.
- De deskundigheid voor complexe bedrijven –bijvoorbeeld de BRZO-inrichtingen- zal in beperkt een aantal uitvoeringsdiensten gebundeld worden. Ook hiervoor zullen de kwaliteitscriteria leidend zijn.
- Het IPO en de VNG nemen het initiatief voor het opstellen van de kwaliteitseisen en voor het opstellen van het basispakket van de uitvoeringsdiensten.
- Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor de vergunningverlening en handhaving. Voor de huidige provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen blijven provincies vooralsnog het bevoegd gezag voor de milieuvergunning. Deze inrichtingen zullen dien ten gevolge uit de Wabo worden gehaald. Alle overige provinciale inrichtingen gaan wel over naar gemeenten.
- De afspraken over de doelen en uitgangspunten van de uitvoeringsdiensten worden vastgelegd in een convenant tussen Rijk, provincies en gemeenten.
- In het totstandkomingsproces van de uitvoeringsorganisaties zullen de schaalgrootte van de huidige samenwerkingsverbanden, die gebaseerd zijn op Wet Gemeenschappelijk Regeling, veiligheidsregio’s en politieregio’s worden betrokken. De provincies begeleiden de totstandkoming van de uitvoeringsdiensten.

Het Kabinet heeft kort voor de intentieverklaring het kabinetsstandpunt op Mans aan de kamer gestuurd. Dit kabinetsstandpunt geeft een eindbeeld van de uitvoeringssystematiek, dat uitgaat van maximaal 25 omgevingsdiensten met een werkgebied gelijk aan de veiligheidsregio’s. In deze omgevingsdiensten worden alle uitvoeringstaken belegd. VNG en IPO hebben onafhankelijk van elkaar aangegeven dat zij het standpunt van het kabinet grotendeels of geheel niet kunnen onderschrijven.

Het kabinet ging uiteindelijk niet akkoord met de intentieverklaring van IPO en VNG. Niet per se de minister van VROM maar wel het het kabinet had onvoldoende vertrouwen in de provincies en gemeenten om te komen tot uitvoering van de intentieverklaring.

Motie Huijbregts-Schiedon bij behandeling Wabo in de Eerste Kamer[90]
Op 28 oktober 2008 wordt de motie Huijbregts-Schiedon aangenomen. Daarin wordt de verplichting tot het instellen van regionale omgevingsdiensten afgewezen.

Algemeen Overleg met minister VROM over handhavingsstructuur[91]
In het Algemeen Overleg op 3 december 2008 benadrukken diverse fracties dat er ruimte moet worden geboden aan een proces van onderop en tevens dat er voortgang moet worden geboekt bij het oplossen van de knelpunten zoals genoemd in het advies van de commissie Mans.

Periode 2: 2008 – 2009; totstandkoming package deal

Na de kabinetsreactie troffen IPO, VNG, de Unie van Waterschappen en het Rijk elkaar op 12 februari 2009 in een bestuurlijk overleg. In dit overleg bevestigden partijen nogmaals aan elkaar dat zij zich allen grotendeels konden vinden in de analyse van knelpunten van de commissie Mans. Zij zagen de noodzaak tot het oplossen van de knelpunten.

Tijdens het overleg hebben IPO en VNG opnieuw aangeboden om in april 2009 met een gezamenlijk voorstel te komen voor een uitvoeringsprogramma om de knelpunten op te lossen. Het was de bedoeling om met een gemeenschappelijk voorstel[92] te komen voor de modernisering van het VTH-stelsel en daarin tevens de oplossing te bieden van de al lang slepende discussie over de bevoegdheidsverdeling binnen de Wabo. Deze poging, leidde uiteindelijk niet tot resultaat. In de navolgende periode hebben zowel IPO als VNG gewerkt aan een eigenstandig voorstel over de inrichting van het VTH-stelsel. Ook deze voorstellen konden niet rekenen op voldoende steun van alle betrokken partijen.

Na de gezamenlijke en individuele voorstellen volgden uitvoerige onderhandelingen tussen het ministerie van VROM, IPO en VNG, mede gevoed door andere belanghebbende partijen als ministeries van BZK en V&J, VNO-NCW en Unie van Waterschappen. In de onderhandelingen tussen de verschillende partijen stonden de volgende onderwerpen centraal:
- Het te doorlopen proces, top-down of bottom-up;
- De juridische vormgeving van de te vormen organisaties;
- De territoriale congruentie met veiligheidsregio’s;
- Het takenpakket van de omgevingsdiensten;
- De kwaliteitscriteria voor uitvoering van de taken;
- De kosten voor oprichting;
- Wettelijke borging van afspraken.

De package deal
De onderhandelingen leidden uiteindelijk tot een overeenkomst die bekend staat als ‘de package deal’.

[90] Motie-Huijbregts-Schiedon (VVD) c.s. inzake de afwijzing van de verplichting tot het instellen van regionale omgevingsdiensten (EK 30.844, I)
[91] VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG TWEEDE KAMER, (9 januari 2009), Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving (ks29383-120)
[92] De beoogde inhoud staat beschreven in een gezamenlijke notitie van IPO en VNG. Daarover is de Kamer geïnformeerd op 19 maart 2009 (29 383, nr. 124).

In de package deal werden afspraken gemaakt over de onderhandelpunten die hierboven staan genoemd. In het tekstkader zijn de afspraken in de package deal weergegeven[93].

> *Package deal "Mans/eindbeeld" en bevoegdheidsverdeling Wabo.*
>
> *1. Kwaliteitscriteria de basis voor een goede uitvoering*
> *In lijn met de voorstellen van IPO en VNG worden nog in 2009 kwaliteitscriteria ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving uiterlijk per 1 januari 2011 moeten voldoen. Deze verplichting geldt niet voor de uitvoering van die taken ten aanzien waarvan vóór 1 januari 2011 wordt besloten dat zij uiterlijk per 1 januari 2012 worden overgedragen aan de regionale dienst. Deze criteria betreffen het proces, inhoud en kritische massa. De criteria worden wettelijk vastgelegd.*
>
> *2. Proces van onderop, met heldere spelregels*
> *De afgelopen periode is er een proces op gang gekomen waarbij gemeenten en provincies de vorming van regionale uitvoeringsorganisaties verkennen en in sommige regio's daadwerkelijk al ter hand nemen. Discussies die daarbij spelen, betreffen vaak het takenpakket en de aard en omvang van de samenwerkingsverbanden. Dit bottom up proces wordt van harte toegejuicht.*
>
> *De gemeenten en de provincies richten samen regionale uitvoeringsdiensten op en belasten deze met de uitvoering van een basistakenpakket. Het basis takenpakket betreft taken van de gemeenten met een bovenlokale dimensie die daarom op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden en taken die zeer complex zijn, alsmede provinciale taken.*
>
> *7. Provincie als regisseur*
> *Provincies voeren de regie bij de vorming van de regionale diensten en de ontwikkeling en toepassing van de kwaliteitscriteria. Provincies beschikken vanaf 1 januari 2012 als interbestuurlijk toezichthouder over doorzettingsmacht om gemeenten die na 1 januari 2012 in gebreke blijven, te dwingen om taken uit het basispakket of andere taken waarvoor niet aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan, onder te brengen bij de regionale diensten. Hiertoe worden binnen het college van GS de bevoegdheden (tot vergunningverlening aan en handhaving bij de provinciale BRZO- en IPPC-bedrijven en tot interbestuurlijk toezicht op de gemeenten) gescheiden.*
>
> *8. Decentralisatie*
> *Als de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur op 1 januari 2012 is gerealiseerd en de kwaliteit van de uitvoering geborgd, zal de bevoegdheid uit de Wabo voor een groot aantal provinciale inrichtingen worden gedecentraliseerd. Dat geldt echter niet voor de provinciale IPPC- en BRZO-inrichtingen: deze blijven bij de provincies.*
>
> *9. Baten compenseren de kosten*
> *Uitgangspunt is dat het eindbeeld in de kabinetsreactie niet leidt tot nieuwe taken of andere (kwaliteits)eisen dan nu al aan overheden met het oog op een goede uitvoering van hun taken gesteld mogen worden. Het realiseren van het eindbeeld leidt dan ook niet tot extra structurele kosten maar tot besparingen als gevolg van efficiencyvoordelen. Wel zal het realiseren van het eindbeeld leiden tot een verschuiving van kosten tussen de overheden.*

[93] Geconsolideerde versie 090616. (zie bijlage 1 voor volledige versie package deal).

10. Wettelijke borging
Het wetsvoorstel waarin bovenstaande beleidslijn wettelijk wordt geborgd, wordt vóór 1 januari 2010 voor advies aan de Raad van State voorgelegd. In het wetsvoorstel wordt tevens bepaald dat het stelsel in 2015 wordt geëvalueerd.

Op 22 mei 2010 is door de kamerleden Boelhouwer/Wiegman-van Meppelen Scheppink[94] een motie ingediend voor het creëren van een bottom-up proces voor de ontwikkeling van omgevingsdiensten. De motie benoemt expliciet dat er voor omgevingsdiensten geen blauwdruk opgelegd mag worden. De motie wordt aangenomen en daarmee staat het medeoverheden meer vrij hoe zij medebewindstaken[95] uitvoeren.

Nadere kabinetsreactie over de handhavingsstructuur en het eindbeeld Mans/Wabo/Oosting[96]

Het kabinet bevestigde met deze nadere reactie de uitkomsten van het overleg tussen IPO, VNG en het Rijk. Het kabinet geeft aan dat de doelstellingen uit het kabinetsstandpunt van 5 november 2008 nog steeds gelden.

Om een robuuste uitvoeringsstructuur te realiseren die oplossingen biedt voor de geconstateerde knelpunten hebben het IPO, de VNG en het Rijk gelijkluidende opvattingen hierover in de package deal beschreven. Gerealiseerd zal worden:

- kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving,
- regionale uitvoering van een basistakenpakket, bestaande uit toezicht op de naleving van en handhaving van de krachtens de Wabo gestelde milieuvoorschriften en van de milieuwet- en regelgeving alsmede de voorbereiding van complexe omgevingsvergunningen,
- landelijk gestuurde infrastructuren voor informatie-uitwisseling en aan informatie gerelateerde bedrijfsprocessensystemen voor toezicht en handhaving,
- verbeterde afstemming tussen het bestuur en het OM/de politie, en
- decentralisatie van bevoegdheden binnen de Wabo en in het interbestuurlijk toezicht.

Het kabinet heeft bij het opmaken van de balans tevens de reacties van VNO/NCW en de Vereniging van Nederlandse Chemische Industrie op het voorstel betrokken. Beide organisaties gaven aan dat het milieubeleid gebaat is bij deskundige handhavers en vergunningverleners, georganiseerd conform de voorstellen van de Commissie Mans. Het VNO-NCW heeft aangegeven zich te kunnen vinden in de hoofdlijnen van de nadere kabinetsreactie.

Om bovenstaande afspraken te realiseren besluit het ministerie van VROM een implementatieprogramma in te stellen in nauwe samenwerking met het ministerie van Justitie en IPO en VNG. In het implementatieprogramma wordt onderscheid gemaakt in landelijke en regionale onderdelen. De landelijke onderdelen zijn:

- Ontwikkeling en wettelijke vastlegging van kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving waaronder die voor milieuboa's (onder leiding van VROM deels uit te voeren door de provincies en Justitie).

[94] 31953, nr. 32
[95] De medebewindstaken, ofwel milieu, Wabo taken
[96] 19 juni 2009, BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER, Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving (ks29383-130)

- Ontwikkeling van een landelijk kader voor het stelsel van regionale diensten ter waarborging van eenduidigheid, effectiviteit en efficiëntie (onder leiding van VROM).
- Ontwikkeling en bouw van de informatiehuishouding/ bedrijfsprocessensysteem ten behoeve van het stelsel van regionale uitvoeringsdiensten en technische en juridische voorwaarden voor informatie-uitwisseling met o.a. rijksinspecties, politiekorpsen en OM (onder leiding van Justitie).
- Ontwikkeling van een landelijk kader voor de toekomstige verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht (onder leiding van Justitie).
- Communicatie (onder leiding van VROM).

Het ministerie voorziet de volgende regionale onderdelen:
- Implementatie van de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (onder leiding van de provincies).
- Realisatie van het stelsel van regionale uitvoeringsdiensten (onder leiding van de provincies).
- Realisatie van toereikende voorzieningen voor samenwerking en afstemming tussen de regionale uitvoeringsdiensten en de regionale politiekorpsen en tussen het bestuurlijk bevoegd gezag en het Functioneel Parket (onder leiding van de provincies).

Verdere politieke discussie
Na de onderhandelingen over de package deal en de nadere kabinetsreactie wordt in de Eerste en Tweede Kamer overleg gevoerd over de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten. In de Eerste Kamer worden sinds eind 2008 bij verschillende overleggen (behandeling Wabo, Wet veiligheidsregio's) bezwaren uitgesproken tegen de verplichte vorming van regionale uitvoeringsdiensten. De Eerste Kamer hecht belang aan de 'autonomie' van de gemeenten. De bezwaren leidden op 23 maart 2010 tijdens de Eerste Kamer behandeling van de Invoeringswet Wabo tot het aannemen van een motie Huijbregts-Schiedon waarin de wettelijk verplichte vorming van regionale uitvoeringsdiensten (voor de tweede keer; de eerste keer was al in 2008) wordt afgewezen. In deze motie wordt de verantwoordelijkheid voor een goede kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving bij gemeenten en provincies neergelegd. De motie stelt de gemeenten samen met de provincie verantwoordelijk om inhoud, schaal en vorm van samenwerking, bijvoorbeeld in een regionale uitvoeringsdienst, te kiezen.

Vlak na de motie uit de Eerste kamer blijkt er toch meer draagvlak voor de instelling van RUD's in de Tweede Kamer. Dat leidt op 22 april 2010 tot het aannemen van de motie Boelhouwer en Wiegman-Van Meppelen Scheppink.

Deze motie roept de regering op om er op toe te zien op dat er een structurele oplossing komt voor de problemen bij de uitvoering waarbij de kwaliteit van de uitvoering geborgd wordt en met de koepels een route af te spreken om tot een robuuste structuur van RUD's in regio en gemeenten te komen en de uitvoering van het omgevingsrecht te laten voldoen aan concrete kwaliteitseisen.

Een jaar na het sluiten van de package deal

In het bestuurlijk overleg van 24 juni 2010[97] (dat volgt op de besprekingen in de Tweede Kamer) is vastgesteld dat het bottom-up proces sinds maart 2010 minder voorspoedig verloopt dan gewenst. Rijk, IPO, VNG en de UvW bereiken bestuurlijk overeenstemming over de uitwerking van de afspraken uit de package deal:

- het basistakenpakket voor de RUD's wordt vastgesteld.
- de kwaliteitscriteria van december 2009 (de zogenaamde KPMG criteria) en het gebruik ervan bij RUD's en –voor de achterblijvende taken- bij gemeenten worden vastgesteld.
- er is - onder voorwaarden - ruimte voor verder regionaal maatwerk bij de vorming van RUD's. Daarbij gaat het vooral over het werkgebied en de vorm van de diensten. In een aantal provincies willen de gemeenten niet op de schaal van de veiligheidsregio samenwerken maar op een (soms veel) kleinere schaal; sommige gemeenten voelen weinig voor een RUD in de door het Rijk gewenste vorm van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- de voorwaarden voor verder regionaal maatwerk zijn:
    - provincies en gemeenten zijn het met elkaar eens over eventuele afwijking van de eind 2009 gedane voorstellen,
    - de afstemming met het OM en de politie moet zijn geborgd,
    - de RUD's hebben voldoende kritieke massa conform de door KPMG in december 2009 ontwikkelde criteria;
- de deadline voor het maken van de definitieve plannen per regio is verschoven van 1 juli naar 1 oktober 2010; in oktober 2010 maakt het Rijk de balans van het bottom-up proces op; de verdere planning zal hierop worden aangepast;
- Alle activiteiten en projecten die nodig zijn om het gewenste eindbeeld te realiseren worden uitgevoerd onder de paraplu van een interbestuurlijke Programma "Uitvoering met ambitie" (PUmA).

Regeerakkoord Rutte I

Nog voordat het uitvoeringsprogramma PUmA van start ging, kwam het kabinet Rutte-I tot stand. De financiële bijlage van het Regeerakkoord voorzag in een verlaging van het Gemeentefonds in verband met efficiencywinst op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarbij werd uitgegaan van een groeimodel (€50 miljoen in 2012, €80 miljoen in 2013 en €100 miljoen met ingang van 2014). Het Regeerakkoord liet geen ruimte voor het schrappen van deze korting[98].

Er ontstond grote weerstand tegen de kortingen op het gemeentefonds. Met name vanuit de VNG werden vragen gesteld bij de beoogde efficiencyvoordelen. Als tegenargument werd gewezen op de hoge transitiekosten die worden gemaakt bij de instelling van omgevingsdiensten. Het verzet tegen de korting leidde er toe dat in het Bestuursakkoord 2011-2015 van VNG, IPO, UvW en Rijk (21 april 2011) wordt afgesproken de vorming en het functioneren van de omgevingsdiensten niet te belasten met deze extra doelmatigheidskorting[99].

---

[97] Overzicht conclusies & afspraken in BO Mans/RUD's d.d. 24 juni 2010, IPO
[98] Brief staatssecretaris IenM aan provincies (februari 2011)
[99] Bestuursakkoord 2011-2015 (2011)

In onderhandelingen die vervolgens plaatsvonden tussen VNG, IPO en rijksoverheid is een akkoord bereikt over de eenmalige rijksbijdrage voor de transitiekosten van omgevingsdiensten. Deze bijdrage bedroeg € 25 miljoen en werd aan de gemeenten en provincies uitgekeerd via het gemeente- en provinciefonds. IPO en VNG zijn tot een verdeling van de rijksbijdrage gekomen, waarbij de bijdrage is bepaald op basis van de factoren (waaronder aantal inwoners, bedrijven) die ook de hoogte van de uitkering uit het gemeente- en provinciefonds bepalen. Van de rijksbijdrage van € 25 miljoen gaat € 19,2 miljoen naar het gemeentefonds en € 5,8 miljoen naar het provinciefonds[100].

Periode 3: 2010 – 2014; uitwerking en start omgevingsdiensten

Start Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA, 2010-2012)

Ter uitvoering van de package deal en de nadere kabinetsreactie is een gezamenlijk Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) opgezet. In het PUmA werd samengewerkt door IPO, VNG, OM, UvW en de ministeries IenM[101], V&J, BZK.

Het doel[102] was de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht, de handhaving, de vergunningverlening en de samenwerking binnen het omgevingsrecht op een hoger peil te brengen. Binnen het PUmA werd intensief samengewerkt aan de totstandkoming van de omgevingsdiensten. Het PUmA vulde het proces in dat moest leiden tot een robuuste uitvoeringsstructuur, die:

- Gesignaleerde knelpunten oplost, zoals een serieus handhavingstekort;
- Een bijdrage levert aan de realisatie van de beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (schoner milieu, natuur en water, veiliger, betere naleving); en
- Leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regeldruk en tot een 'level-playing-field' voor bedrijven.

Bij de herinrichting van het stelsel werd ook vermindering van de bestuurlijke drukte beoogd, door een heldere rolverdeling tussen overheden, decentralisatie van bevoegdheden waar dat nuttig is, versobering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht en door eenvoudigere en effectieve afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en het Openbaar Ministerie en de politie.

In het kader van PUmA is de 'checklist criteria RUD-vorming'[103] opgesteld. De Checklist Criteria RUD-vorming was een hulpmiddel bij de gesprekken over de invulling van de randvoorwaarden bij de vorming van de RUD's. De checklist was een richtinggevend kader voor het verdere proces. Afwijken was alleen mogelijk met instemming van de betrokken partijen. De checklist speelde als toetsingskader een belangrijke rol bij het opmaken van de balans in juni 2011 door het Rijk en de besluitvorming over eventueel noodzakelijke interventies[104].

---

[100] Brief staatssecretaris IenM aan Tweede Kamer: Financiën Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) vorming (1 november 2012)
[101] Sinds 14 oktober 2010 zijn Ruimte en Milieu samengevoegd met het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu
[102] PUmA, (7 september 2012), *Uitvoering met ambitie.nl, Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo*
[103] Checklist criteria RUD (16 februari 2011)
[104] Checklist criteria RUD-vorming, versie 1.0 (februari 2011)

Bestuurlijke ronde januari-juli 2011[105]

Bestuurders van de betrokken partijen (IPO, VNG, OM, UvW en de ministeries IenM en V&J) zijn georganiseerd in het Bestuurlijk Overleg (BO) dat wordt voorgezeten door de staatssecretaris van IenM. In juni 2010 heeft het BO een bestuurlijk boegbeeld benoemd in de persoon van mevrouw Sybilla Dekker, voormalig minister van VROM.

Het bestuurlijk boegbeeld heeft als opdracht meegekregen om:

- stagnatie te voorkomen en op te treden als eerste escalatieniveau;
- te functioneren als een fluwelen breekijzer;
- partijen (bestuurders en ketenpartners) te (ver)binden aan de doelen van het programma.

Op 29 juni 2011 heeft mw. Dekker haar rapport aan staatssecretaris IenM aangeboden met de conclusies en aanbevelingen van haar bestuurlijke ronde door het land in de eerste helft van 2011. Mw. Dekker geeft in haar rapport een analyse ten aanzien van de de rol van bestuurders, de ketenpartners, de organisatie en de landelijke kaders en doet vervolgens een aantal aanbevelingen[106].

Een van de aanbevelingen was om Brzo-taken op landsdelige schaal bij de RUD's onder te brengen. Daarover staat in het eindrapport het volgende:

"BRZO-bedrijven zijn geconcentreerd in bepaalde regio's. Sluit daarbij aan bij het onderbrengen van BRZO-taken en concentreer deze daarom bij een beperkt aantal 'landsdelige' RUD's: denk bijvoorbeeld aan RUD's in de regio's Eemshaven, Rijnmond/Westbrabant/Vlissingen-Terneuzen, Eindhoven/Chemelot en Noordzeekanaal, waarbij de vier regio's ook de nabij gelegen overige BRZO-bedrijven omvatten .

Overweeg of er daarnaast binnen één RUD deskundigheid/professionaliteit wordt geconcentreerd ter ondersteuning van de landsdelige 'BRZO-RUD's'. Zorg er tevens voor dat gemeenten zaken kunnen blijven doen met 'hun' eigen RUD; met andere woorden, het is aan de betreffende RUD's onderling hun samenwerking op deze taken te regelen."

Brief aan de Tweede Kamer stand van zaken vorming RUD's[107]

De staatssecretaris kondigt aan dat – vooruitlopend op de wettelijke borging – bij tijdelijke AMvB een instrument wordt gecreëerd om gemeenten die niet willen deelnemen aan een omgevingsdienst, hier alsnog toe te bewegen. De interventie zou er uit bestaan dat de belangrijkste gemeentelijke bevoegdheden tot het nemen van besluiten, die inhoudelijk gerelateerd zijn aan het basistakenpakket van de omgevingsdiensten, van de gemeenten naar de provincie overgaan. Deze AMvB is nog steeds beschikbaar, tot dat de nieuwe wet in werking treedt, maar is nog niet in werking getreden, aangezien specifieke afspraken gemaakt zijn over de uiteindelijke deelname aan het landsdekkend netwerk van omgevingsdiensten.

[105] PUmA, (29 juni 2011), Uitvoering met ambitie.nl, Bestuurlijke ronde januari-juli 2011: Bevindingen en aanbevelingen, Sybilla M. Dekker, Bestuurlijk Boegbeeld
[106] Alle aanbevelingen zijn terug te vinden in het rapport, paragraaf 5.3.
[107] 15 juli 2011, BJZ2011048901

Brief IPO, VNG, VNO-NCW Brzo-structuur[108]
De drie partijen reageren in deze brief op het voornemen (dat is uitgesproken in het AO van 15 september 2011) van de staatssecretaris van IenM om de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken, van Brzo-bedrijven, centraal te beleggen bij de (toen nieuwe) Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT). De partijen kunnen zich niet vinden in de centralisatie van het bevoegd gezag. De partijen hebben met name moeite met de scheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. De drie partijen stellen voor de opschaling van Brzo-deskundigheid naar vijf RUD's in de regio's waar deze bedrijven geconcentreerd zijn. Zij zien de ILT als toezichthouder, die kan ingrijpen als zij dat nodig acht.

De partijen stellen een volgend model voor:
- een landsdekkend netwerk van 25-30 omgevingsdiensten
- in 5 van deze omgevingsdiensten worden Brzo-taken belegd
- van deze 5 speciale omgevingsdiensten wordt er één aanspreekpunt voor het Rijk en draagt zorg voor kennisdeling, uniformering en kwaliteit
- omgevingsdiensten en bevoegde gezagen ontwikkelen in gezamenlijkheid de opbouw van informatie-uitwisseling

Motie Houwers, Leegte en Van der Werf over evaluatie Omgevingsdiensten[109]
Mede op basis van de brief van IPO, VNG en VNO-NCW wordt de regering, in het debat over de begroting van het ministerie van IenM voor het jaar 2012, verzocht om het succes van de omgevingsdiensten te evalueren voor eind 2014. Op 8 december 2011 zegt de staatssecretaris toe om het succes van de omgevingsdiensten eind 2014 te evalueren.

Onderzoeksrapport OvV naar de Brand bij Chemie-Pack[110]
De Onderzoeksraad concludeert dat er ingrijpende maatregelen nodig zijn. De overheid heeft te coulant en te traag opgetreden tegen de overtredingen van het bedrijf. Bundeling van deskundigheden en disciplines in een beperkt aantal krachtige, doortastende en onafhankelijk optredende omgevingsdiensten ziet de Onderzoeksraad als belangrijke aspecten van de inrichting van het toezicht op risicovolle bedrijven. Wel merkt de OVV op dat er inmiddels een stelsel van OD's wordt ingericht en dat de beoogde kwaliteitsverbetering die daarvan uit gaat niet is meegenomen in het onderzoek.

Daarmee ondersteunt de Onderzoeksraad de ingeslagen weg van vorming van omgevingsdiensten, waaronder een beperkt aantal in Brzo-bedrijven gespecialiseerde diensten. De Onderzoeksraad dringt aan op aan om vooraf helder te formuleren wanneer de Brzo-omgevingsdiensten als geslaagd kunnen worden beschouwd.

[108] 13 oktober 2011, 11/11.820/Bro/Abr
[109] 23 november 2011, motie Houwers, Leegte en Van der Werf, TK 33000-XII, 33000-A, nr.19
[110] 9 februari 2012

Brief aan Tweede Kamer over stand van zaken RUD-vorming[111]
De staatssecretaris van IenM informeert de Tweede Kamer over de stand van zaken omtrent de vorming van de RUD's, de Brzo-toezichtstructuur en de financiële aspecten rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Over de stand van zaken rond de RUD-vorming wordt door de staatssecretaris voor de eerste keer gemeld dat met uitzondering van de RUD‟s Twente, IJsselland en Limburg Noord is overal gekozen voor de verankering van de RUD‟s in een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Over het werken in deze vorm zijn door de staatssecretaris met de betreffende RUD's specifieke afspraken gemaakt. Ook is overeengekomen dat de situatie na één jaar zou worden geëvalueerd.

Verder signaleert de staatssecretaris dat omtrent de RUD-vorming er nog steeds sprake is van een beperkt aantal zogenaamde witte vlekken, dat wil zeggen gemeenten die de uitvoering van hun basistaken niet willen inbrengen in de RUD. Deze witte vlekken variëren van „niet bereid zijn de uitvoering door de RUD te laten plaatsvinden‟ tot “niet bereid zijn deel te nemen in een gemeenschappelijke regeling maar wel bereid zijn om een contract met de RUD aan te gaan‟.

Over de Brzo-toezichtstructuur zegt de staatssecretaris dat het IPO een plan van aanpak omtrent de Brzo-toezichtstructuur heeft opgesteld waarin volgens de staatssecretaris een groot aantal knelpunten wordt opgelost en benoemt de staatssecretaris een essentiële eis aan de Brzo-RUD's. Deze betreft het toekennen van handhavingsbevoegdheden aan de directeuren van de Brzo-RUD's door de gemeenten en de provincies met Brzo-inrichtingen.

De staatssecretaris geeft in de brief ook aan dat “de financiële aspecten van de RUD-vorming in de voorgaande maanden samen met de betrokken koepelorganisaties in beeld gebracht. Het beschikbare materiaal indiceert dat er met de vorming van de RUD's aanzienlijke initiële kosten en achterblijvende kosten gemoeid zijn. Bij het vaststellen van de exploitatiekosten is gerekend met de extra kosten die voortkomen uit het voldoen aan kwaliteitscriteria, een adequaat systeem van kennismanagement en het informatie-uitwisselingssysteem voor toezichts- en handhavingsinformatie. Hiertegenover staan besparingen vanwege een (in de tijd toenemend) efficiencyvoordeel van de schaalvergroting en de in het algemeen lagere overhead van RUD's in vergelijking met provinciale en gemeentelijke organisaties. Deze besparingen zijn zodanig dat de initiële kosten en achterblijvende kosten in een periode van circa zes jaar worden terugverdiend. In de berekeningen is uitgegaan van een over het gehele land gemiddelde situatie.”

De staatssecretaris bespreekt alle punten uit de brief in het BO van 28 juni 2012 met IPO en VNG.

[111] 26 juni 2012, IENM/BSK-2012/122590

Bestuurlijk overleg VTH[112]

In het BO worden afspraken gemaakt met de partijen om de witte vlekken (zoals genoemd in de brief van 26 juni 2012) op te lossen. Er wordt ingegaan op de Brzo-toezichtstructuur en het BO stemt in met de hoofdlijnen van het IPO-advies Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving risicovolle bedrijven.

De partijen delen met elkaar de zorgen over de financiële situatie rondom de RUD-vorming. De staatssecretaris concludeert dat de verschillende opties onder de loep worden genomen:

- Onderzocht wordt of de inverdientijd kan worden ingekort en of er compensatie door het Rijk kan plaatsvinden voor het eerste jaar.
- Bekeken wordt of en hoe meer efficiencywinst kan worden behaald, waarbij kan worden gedacht aan het inbrengen van meer taken.

De VNG wijst er op dat er een probleem ontstaat als het Rijk niet spoedig een handreiking doet.

Einde PUmA[113]**, Start RUD's/OD's**
(31-12-2012, 1-1-2013)

Het programma PUmA is op 31 december 2012 beëindigd. Vanaf dat moment wordt er gewerkt op basis van de verantwoordelijkheden en samenwerkingsafspraken zoals ze in het gemoderniseerde VTH-stelsel gaan gelden. Dat wil niet zeggen dat het stelsel op 1 januari 2013 al volledig functioneerde. Er was sprake van een implementatieperiode die twee jaar, 2013 en 2014, omvat. In deze periode werden alle RUD's gevormd en heeft de nieuwe manier van werken, waaronder de inrichting van de afstemming met OM en politie, zijn beslag moeten krijgen. Aan het eind van deze periode hadden de meeste RUD's een evaluatie gepland, is met de Tweede Kamer een evaluatie van het succes van de RUD's afgesproken, en moest formeel voldaan worden aan de kwaliteitseisen.

Het programma wordt officieel gesloten door middel van de Stelselnotitie die op 11 april 2013 wordt opgeleverd. Deze notitie, die ook input heeft geleverd voor deze beleidsreconstructie, ging onder meer in op een beschrijving van het stelsel, verantwoordelijkheidsverdelingen en de implementatieperiode van tijdens het PUmA en na het PUmA.

Juridische Stresstest[114]

Begin 2013 is een juridische stresstest uitgevoerd naar omgevingsdiensten. Het doel van deze test was na te gaan of de kritische succesfactoren voor een robuuste uitvoering van de taken binnen de juridische structuren van de omgevingsdiensten zijn geborgd. De conclusie van de stresstest is dat de bestuursovereenkomst geen gelijkwaardig alternatief is voor een omgevingsdienst in de vorm van een openbaar lichaam.

---

[112] 28 juni 2012, Verslag Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie
[113] PUmA, (7 september 2012), Uitvoering met ambitie.nl, Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo
[114] Juridische stresstest Regionale Uitvoeringsdiensten, p,4. (30 januari 2013)

Uit de analyse komt ook naar voren dat bij kritieke succesfactoren, zoals of de bevoegdheden die nodig zijn om de taken uit te voeren, bij de omgevingsdienst zijn neergelegd en of de financieringsstructuur eenduidig is vastgelegd in de juridische structuur, een bestuursovereenkomst (in plaats van een GR) op zichzelf geen belemmering hoeft te zijn voor het tot stand komen van een robuuste omgevingsdienst[115]. Het feit echter dat een dergelijke omgevingsdienst geen rechtspersoonlijkheid heeft, legt volgens de test wel belangrijke beperkingen op voor het goed functioneren van de omgevingsdienst. Die beperking richt zich met name op het feit dat de omgevingsdienst niet kan optreden als werkgever, geen overeenkomsten kan sluiten en geen partij kan of mag zijn in bepaalde procedures[116].

Kabinetsreactie op OvV-rapport en Rli-advies over Odfjell[117]
In deze brief geeft het Kabinet haar reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (Veiligheid bij Odfjell Terminals Rotterdam) en het advies Veiligheid bij Brzo-bedrijven (verantwoordelijkheid en daadkracht) van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli). Het Kabinet gaat in op onderwerpen als de handhavingsstrategie Brzo, de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en ook gehele structuur van het VTH-stelsel.

De staatssecretaris gaat specifiek in op het advies dat de OvV geeft omtrent de doorzettingsmacht van de staatsecretaris en het instellen van een nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid. Hierover wordt het volgende gezegd:

“De OvV beveelt de Staatssecretaris van IenM aan wettelijke doorzettings-macht te krijgen om in te grijpen bij de Brzo-toezichthouders en bevoegde gezagen als dat in het belang van een doeltreffende handhaving nodig is». Het Kabinet neemt deze aanbeveling over. Onderstaand licht het Kabinet toe op welke wijze dit wordt ingevuld.

Nieuwe wettelijke interventiebevoegdheid
Voor die gevallen waar bijvoorbeeld sprake is van een langdurig nalevingstekort (situaties zoals bij Odfjell), dreigende calamiteiten of majeure risico’s voor de omgeving acht het Kabinet het noodzakelijk dat de Staatssecretaris van IenM zo spoedig mogelijk over een nieuwe, wettelijke interventiebevoegdheid met bijbehorende sanctiemiddelen rechtstreeks op de bedrijven gaat beschikken. Deze interventiebe-voegdheid beperkt zich nadrukkelijk tot het terrein van de externe veiligheid binnen de Wabo-kolom. Het reguliere Brzo-toezicht, decentraal belegd bij de Brzo-RUD’s, blijft in stand. Voor de interne veiligheid is de Minister SZW bevoegd.”

[115] Begeleidende notitie bij de juridische stresstest (PUmA, 21 maart 2013)
[116] Bijvoorbeeld niet bevoegd voor: afgeven bestuurlijke strafbeschikking, niet bevoegd tot het afhandelen van verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur en het voeren van procedures.
[117] 3 september 2013, IENM/BSK-2013/185388

Motie Dijkstra/ Van Tongeren interventiebevoegdheid ILT[118]

Naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris van 3 september 2013 dienen de Tweede Kamer leden Dijkstra en Van Tongeren een motie in omtrent een interventiebevoegdheid. De leden geven aan dat de Brzo-RUD-structuur feitelijk pas net van start is gegaan en vinden dat deze structuur een kans moet krijgen zich te ontwikkelen en de ILT in de dagelijkse praktijk geen vierde toezichtslaag moet worden.

Omdat het succes van de regionale uitvoeringsdiensten (inclusief Brzo) voor eind 2014 geëvalueerd dient te zijn conform de motie-Houwers c.s.; verzoekt de regering, geen nieuwe wettelijke interventiebevoegdheden voor het Rijk te creëren voordat de geplande evaluatie van de RUD's in 2014 is afgerond.

Ontwikkeling kwaliteitscriteria

De omgevingsdiensten zijn verantwoordelijk voor een goede taakinvulling. In de package deal is afgesproken dat er kwaliteitscriteria zouden worden ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Omgevingsrecht moeten voldoen. Deze kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten en provincies in het omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. Het voldoen aan de criteria zorgt ervoor dat het bevoegd gezag in staat is om de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. De criteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa. De kwaliteitscriteria moesten het fundament vormen voor een adequate uitvoering van VTH-taken. In de package deal is afgesproken dat de kwaliteitscriteria wettelijk zouden worden vastgelegd[119].

Om één set met criteria te vormen, is in een grote en brede groep met deskundigen vanuit Rijk, provincies, gemeenten en overige en landelijke diensten gewerkt aan de invulling van de kwaliteitscriteria. Deze brede consultatie leverde de kwaliteitscriteria 2.0 op.

De kwaliteitscriteria zijn op verschillende niveaus beschreven. Deels hebben ze betrekking op de organisatie van omgevingsdiensten, gemeenten en provincies en deels op de medewerkers. Er moet een sluitende beleidscyclus zijn om kwaliteit te borgen, er is een inhoudelijke ondergrens en de taken moeten belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Medewerkers moeten voldoende deskundig zijn om deze taken adequaat uit te kunnen voeren.

De toepassing van kwaliteitscriteria 2.0 en de opgedane ervaring hebben geleid tot de set kwaliteitscriteria 2.1. De uitdaging was om de aanpassingen door te voeren, zonder in te leveren op het ambitieniveau van de kwaliteitscriteria 2.0. De kwaliteitscriteria zijn herzien op tien punten en op 28 juni 2012 bestuurlijk vastgesteld.

[118] 17 december 2013, 26 956 nr. 189

[119] PUmA, (7 september 2012), *Uitvoering met ambitie.nl, Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo*

In de package deal is overeengekomen dat de kwaliteitscriteria wettelijk worden geborgd. De eerder genoemde motie Boelhouwer/Wiegman-van Meppelen Scheppink[120] benoemde ook dat de koepels er voor moeten zorgen dat de uitvoering van het omgevingsrecht moet voldoen aan concrete kwaliteitscriteria en dat de Kamer over de voortgang hiervan geïnformeerd moet worden.

Uiteindelijk zijn de kwaliteitscriteria niet verplichtend opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel VTH. Gemeenten en provincies zijn met de nieuwe koers zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van het kwaliteitsniveau van VTH. Hierbij geldt wel dat binnen één omgevingsdienst sprake moet zijn van één kwaliteitsniveau en dat de 6 BRZO-omgevingsdiensten alle hetzelfde kwaliteitsniveau hanteren.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat IPO en VNG een modelverordening ontwikkelen waarbij de kwaliteitscriteria 2.1 de basis vormen. Een gemeente of provincie is niet verplicht om de modelverordening van VNG of IPO te volgen[121].

In de toelichting bij het wetsvoorstel VTH staat dat *'een gemeente het bijvoorbeeld wenselijk zou kunnen vinden om meer waarborgen voor een goede kwaliteit in zijn verordening te regelen dan aanwezig zijn in de modelverordening[122]'.* Alhoewel er geen wettelijke verplichting geldt kan de minister een algemene maatregel van bestuur (AmvB) instellen als blijkt dat omgevingsdiensten onvoldoende doeltreffend zijn in het zorg dragen voor voldoende kwaliteit[123].

Zelfevaluatie kwaliteitscriteria[124]
Om te kijken waar provincies en gemeenten en RUD's staan met de implementatie van de kwaliteitscriteria is in 2013 door de provincies en gemeenten een zelfevaluatie uitgevoerd. Voor deze zelfevaluatie is door het Rijk de zelfevaluatietool ontwikkeld. Met het instrument evalueren gemeenten, provincies, milieudiensten en regionale uitvoeringsorganisaties (RUD's) hun eigen organisatie om een realistisch antwoord te krijgen op de vraag hoe de eigen organisatie zich verhoudt tot de VTH-kwaliteitscriteria (VTH-kwaliteitscriteria versie 2.1 juni 2012). Op basis van de uitkomsten stelde elke organisatie een verbeterplan op. De zelfevaluaties werden op provinciaal en landelijk niveau gebundeld in rapportages over ontwikkeling van de kwaliteit. Aan het eind van het implementatietraject gebruikte elke organisatie de tool om antwoord te krijgen op de vraag of men nu voldoet aan de criteria. Het heeft niet geleid tot een rode-draden rapport over het functioneren van het stelsel[125].

[120] 31953, nr. 32
[121] Artikel 5.6 van de VTH-wet regelt dat iedere drie jaar onderzoek wordt gedaan naar de doeltreffendheid van de regels en de wijze waarop wordt zorg gedragen voor de kwaliteit. Als komt vast te staan dat de regels onvoldoende doeltreffend zijn, of dat de zorg onvoldoende doeltreffend is, kunnen die regels bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld.
[122] Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (33872, nr.8)
[123] Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (33872, nr. 8)
[124] Januari 2013, Handreiking Zelfevaluatietool VTH-kwaliteitscriteria 2.1 Vergunningverlening, toezicht en handhaving
[125] Analyse van alle zelfevaluaties valt buiten de scope van deze evaluatie.

Periode 4: 2014 – heden; Wetsvoorstel VTH

Wijziging van Wet Wabo, verbetering VTH
Op 14 februari 2014 heeft de staatssecretaris van IenM het wetsvoorstel verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: het wetsvoorstel VTH) bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken 33872, nr, 1, 2, en 3). Het wetsvoorstel VTH betreft een wijziging van dat deel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) dat ingaat op de verbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het wetsvoorstel VTH beoogt niet meer, maar ook niet minder dan het borgen van de tot dan toe bereikte resultaten in het eerder genoemde bottom-up proces en vaststellen van de huidige situatie. Het wetsvoorstel VTH in de versie van februari 2014 regelde onder meer (de wettelijke basis voor het vastleggen van):

- De aansturing van het VTH-stelsel;
- De kwaliteit van de uitvoering van VTH;
- Coördinatie door de provincie;
- Het basistakenpakket;
- Gegevensverstrekking.

In april 2014 heeft de vaste Kamercommissie van IenM een verslag over het wetsvoorstel VTH uitgebracht. Dit verslag bereikte de staatssecretaris van IenM vrijwel gelijktijdig met een zeer kritische brief van de VNG van 3 april 2014 en een gematigd kritisch/positieve brief van het IPO van 10 april 2014. De kritiek van de VNG zag vooral op het bottom-up proces, de wettelijke borging van kwaliteitscriteria en de bevoegdheidsverdeling in de uiteindelijke situatie. De VNG gaf verder aan een tweetal commissies opdracht te hebben gegeven om het effect van het wetsvoorstel VTH en de werking van de omgevingsdiensten te onderzoeken.

De commissie Elzinga (rapport opgeleverd in mei 2014) heeft de werking van de omgevingsdiensten vanuit juridisch perspectief onderzocht; de commissie Wolfsen (rapport opgeleverd in september 2014) heeft de werking van de omgevingsdiensten vanuit bestuurlijk perspectief onderzocht. Gelet op de kritiek van met name de VNG en de rapportages van beide commissies heeft de staatssecretaris van IenM besloten tijd te nemen om het wetsvoorstel VTH aan te passen. Zij heeft dit gedaan met een nota van wijziging die vergezeld van een nota naar aanleiding van het verslag in december 2014 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Deze wijziging van het wetsvoorstel VTH is het resultaat van interbestuurlijke onderhandelingen tussen Rijk, IPO en VNG[126].

Op 19 december 2014 (33872 nr. 7. en 8.) stuurde de staatssecretaris de (voorlopig) definitieve versie van het wetsvoorstel VTH naar de Tweede Kamer. Feitelijk betrof het een nota van wijzigingen op het voorstel van 18-2-2014. In het bijgevoegde verslag geeft de staatssecretaris antwoord op de vragen die zijn gesteld in de vaste commissie van IenM van april 2014.

De nota van wijziging en de nota naar aanleiding van het verslag waren voor de Tweede Kamer aanleiding om begin februari 2015 nog eenmaal met nadere vragen te komen in een nader verslag. Deze vragen zijn begin april 2015 met een nota naar aanleiding van het nader verslag beantwoord.

[126] Brief stas Mansveld over uitstel wetsvoorstel VTH (IenM/BSK-2014/166771)

Ook deze nota ging vergezeld van een nota van wijziging die een aantal zaken verduidelijkte. Naar aanleiding van deze stukken heeft de Tweede Kamer aangegeven de schriftelijke fase van het wetsvoorstel VTH als afgerond te beschouwen en het wetsvoorstel VTH voor plenaire behandeling te agenderen[127].

Uitkomsten rapport Elzinga[128]

Aan de commissie Elzinga is gevraagd om in kaart te brengen wat de bestuurlijk-juridische consequenties zijn van het voorstel voor de Wet VTH. In het rapport, opgesteld in opdracht van de VNG, constateert de commissie Elzinga dat “de wijze waarop, de mate waarin en door wie van deze bestuursvormen [bv. de diverse samenwerkingsvormen uit de Wgr. of slotte privaatrechtelijke vormen zoals de stichting of de overheidsvennootschap, red.] gebruikt wordt gemaakt hebben vergaande gevolgen voor het openbaar bestuur als geheel'. Daarmee werpt de commissie vragen op over de wijze waarop in het algemeen taken worden belegd bij deze bestuursvormen en het sturen op het ontstaan van functionele vormen van bestuur.”

Uitkomsten rapport Wolfsen[129]

Op 11 september 2014 heeft de commissie Wolfsen het rapport ‘Vertrouwen, Tempo en Helderheid‘ uitgebracht. Hierin wordt geconcludeerd dat er binnen het VTH-stelsel tijdelijke en structurele knelpunten zijn. De commissie beveelt onder meer aan om het wetsvoorstel VTH aan te passen en minder gedetailleerd kwaliteitscriteria, organisatievormen van de RUD’s, overleggremia en informatieverplichtingen vast te leggen in de wet. Dergelijke bepalingen zijn volgens de commissie wel wenselijk voor de ‘Brzo-bedrijven’ (de meest risicovolle bedrijven die vallen onder het Besluit risico’s zware ongevallen 1999). Ook moet de bevoegdheidsverdeling voor Brzo-bedrijven veranderen: de commissie beveelt aan dat de provincie voor al die bedrijven het bevoegd gezag moet worden, terwijl het bevoegd gezag nu is verdeeld over gemeenten en provincies. Tegelijkertijd is de wet naast de principes van de Omgevingswet gelegd. Op basis van vertrouwen en decentralisatie en nu.

Onder andere op basis van het rapport van de commissie Wolfsen is het wetsvoorstel VTH aangepast. Er is besloten om (meer) aan te sluiten bij de uitgangspunten van de Omgevingswet: decentralisatie en vertrouwen.

Evaluatie Netwerk-Rud’s[130]

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 26 juni 2012 liet de staatssecretaris van IenM weten dat de drie netwerk-RUD’s na een jaar zouden worden geëvalueerd. Op grond van deze evaluatie zou dan worden bepaald of deze RUD’s hun bijzondere organisatievorm zouden kunnen behouden, of dat ze alsnog zouden moeten overstappen naar de conventionele RUD-organisatievorm als openbaar lichaam ex WGR.

In het evaluatieonderzoek stonden drie onderzoekvragen centraal:

[127] Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (33872, nr.10)
[128] April 2014, Omgevingsdiensten onder bestuurlijk-juridische loep
[129] September 2014, VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid, Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving
[130] 27 augustus 2014, Evaluatie Netwerk-RUD Twente, IJsselland en Limburg-Noord

1. Hoe kunnen de kwaliteitscriteria RUD-vorming (de zgn. 'checklist-criteria') worden toegesneden op het specifieke netwerk-karakter van de drie te evalueren RUD's?
2. Hoe presteert de RUD IJsselland op de checklist-criteria als rekening wordt gehouden met hun status als jonge organisaties, zowel intern (de RUD-organisatie in enge zin) als extern (het netwerk van organisaties met wie de RUD's hulpbronnen uitwisselen en in interactie staan)?
3. Hoe kan de evaluatie van de netwerk-RUD IJsselland worden gezien wanneer rekening wordt gehouden met een dynamische beleidscontext?

Het oordeel per RUD luidt als volgt:

RUD Twente en RUD IJsselland
Als het functioneren van de Netwerk-RUD's Twente en IJsselland wordt beoordeeld op de genoemde kwaliteitscriteria, kan worden geconcludeerd dat met deze Netwerk-RUD's in betrekkelijk korte tijd een robuust samenwerkingsverband is gevormd dat goed is toegerust voor de taken waarvoor het gesteld is. Dankzij de betrokkenheid van de partners is het commitment bij de taakuitvoering van de Netwerk-RUD's groot, wat de kwaliteit ervan ten goede komt. Verder geeft het netwerkkarakter de Netwerk-RUD's voldoende flexibiliteit om snel en adequaat in te kunnen spelen op de nieuwe (wettelijke) eisen die aan VTH-taken worden gesteld.

RUD Limburg-Noord
Op de meeste punten scoort de netwerk-RUD goed. Daar waar slechts voldoende wordt gescoord is een positieve ontwikkeling te zien. Vergeleken met de andere twee netwerk-RUD's zijn de evaluatieresultaten op een paar punten wat positiever. Dat geldt vooral voor de verschillende aspecten van de kwaliteit van de netwerksamenwerking. De gelaagde afdelingenstructuur van Limburg Noord blijkt een aantal duidelijke voordelen te hebben.

Toekomst netwerk-RUD's[131]
De staatssecretaris van IenM acht voor het VTH-stelsel de instelling van een omgevingsdienst als openbaar lichaam het meest wenselijk, omdat andere vormen van samenwerking beperkingen inhouden voor de slagkracht van omgevingsdiensten. Alleen aan omgevingsdiensten die zijn ingesteld als een openbaar lichaam, kan de bevoegdheid bestuurlijke strafbeschikkingen te nemen, worden geattribueerd. Omdat openbare lichamen rechtspersoonlijkheid hebben, kunnen omgevingsdiensten die als zodanig zijn ingesteld zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer, dat wil zeggen personeel benoemen, schorsen en ontslaan, of contracten sluiten. Vormen van samenwerking waarbij de rechtspersoonlijkheid ontbreekt, kunnen dat niet. Maar los van deze formele bezwaren is het van belang om aan te geven dat, op de drie netwerk-omgevingsdiensten na, de vormgeving als openbaar lichaam via een bottom up proces al een feit is. Het is echter wenselijk dat de vormgeving als openbaar lichaam wettelijk wordt geconsolideerd, omdat uittreding van een of meer gemeenten uit hun omgevingsdienst een reële bedreiging kan vormen voor het voortbestaan van die omgevingsdienst.

[131] TK 33872 (nr. 7, 8 en 10)

Mocht in de loop van 2015 uit de evaluatie van de omgevingsdiensten blijken dat de netwerk-omgevingsdiensten hun slagkracht en zelfstandigheid op andere wijze hebben veiliggesteld, dan kunnen zij tot 1 januari 2018 blijven bestaan. Indien na afronding van de evaluatie blijkt dat de netwerkomgevingsdiensten hun slagkracht en zelfstandigheid niet voldoende hebben veiliggesteld, vervalt de uitzondering voor de netwerk omgevingsdiensten en zullen ook zij een openbaar lichaam moeten worden. Voor het vervallen van de overgangsregeling wordt 1 januari 2018, het thans voorziene tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, aangehouden.

Bijlage 2 – Gesprekspartners

Gesprekspartner	Organisatie	Betrokken bij
A. Blok	Ministerie van I&M	Opdrachtgever
S. Raas	Ministerie van I&M	Begeleidingscommissie
J. Teekens	Ministerie van I&M	Begeleidingscommissie
M. du Maine	Infomil/RWS	Begeleidingscommissie
H. de Savorin-Lohman	Ministerie van I&M	Begeleidingscommissie
A. Toeters	Ministerie van BZK	Begeleidingscommissie
E. Hillen	VNG	Begeleidingscommissie
B. Foederer	Ministerie van V&J	Begeleidingscommissie
R. Kiès	IPO	Begeleidingscommissie
J. Tintel	Ministerie van I&M	Begeleidingscommissie

Gesprekspartner	Organisatie	Betrokken bij
A. Dijkzeul	Ministerie van I&M	Beleidsreconstructie
M. Muiser	Ministerie van I&M	Beleidsreconstructie
H. Borgers		Beleidsreconstructie
H. van der Vlist		Beleidsreconstructie
W. Speller	Ministerie van V&J	Beleidsreconstructie
G. Biezeveld		Beleidsreconstructie
P. van Lieshout	Inspectie SZW	Beleidsreconstructie
R. Lannoye	VNG	Beleidsreconstructie
M. Verhoeven	IPO	Beleidsreconstructie
W. Streekstra	VNO-NCW	Beleidsreconstructie
A. van der Rest	Shell	Beleidsreconstructie
R. de Rijck	Openbaar Ministerie	Aanvullende gesprekken
A. Doosje	ILT	Aanvullende gesprekken
M. van der Voort	ILT	Aanvullende gesprekken
W. Wensink	Unie van Waterschappen	Aanvullende gesprekken
P. Schuurmans	OmgevingsdienstNL	Aanvullende gesprekken
G. van der Zon	Politie	Aanvullende gesprekken

Gesprekspartner	Organisatie	Betrokken bij
L. Klaassen	Omgevingsdienst Haaglanden	Werkbezoek Omgevingsdienst Haaglanden
R. Noé	Omgevingsdienst Haaglanden	
L. Hopman	Omgevingsdienst Haaglanden	
E. Nieuwenhuis	Openbaar Ministerie	
L. Brouwer	Politie	
O. Visscher	Veiligheidsregio Haaglanden	
M. Merkx	Omgevingsdienst Haaglanden	
B. Stoffels	Omgevingsdienst Haaglanden	
R. van der Geugten	Omgevingsdienst Haaglanden	
M. Meijer	Gemeente Leidschendam	
H. Horlings	Gemeente Midden-Delfland	
M. Koot	Provincie Zuid-Holland	

Gesprekspartner	Organisatie	Betrokken bij
A. Deelen	DCMR	Werkbezoek DCMR
M. de Hoog	DCMR	
M. van Driel	DCMR	
J. van Nies	DCMR	
A. Pel	DCMR	
M. Schellingerhout	DCMR	
A. Tieleman	DCMR	
J. Rodijk	DCMR	
Gerard Welbie	DCMR	
L. de Rieu	Koch HC	
B. Janssen	Deltalinqs	
P. Mollema	Havenbedrijf Rotterdam	
C. Mourik	Gemeente Nissewaard	
P. Hofman	Gemeente Hellevoetsluit	
M. Koot	Provincie Zuid-Holland	
W. Smit	Provincie Zuid-Holland	
I. Schalkwijk	Gemeente Rotterdam	
M. Oosterwijk	Gemeente Krimpen aan den IJssel	
R. Janssen	Provincie Zuid-Holland	
W. Reurink	Veiligheidsregio Rotterdam	
R. van Boxel	Politie	
K. de Kraker	Rijkswaterstaat	

Gesprekspartner	Organisatie	Betrokken bij
A. Houtman	ODMWB	Werkbezoek Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
J. Kruf	ODMWB	
R. van den Akker	ODMWB	
R. Verschoor	ODMWB	
M. Langenhuijsen	ODMWB	
R. Ooms	ODMWB	
F. van Berlo	Inspectie SZW	
H. Sijbring	Veiligheidsregio	
J. de Jong	ATM	
P. Geuze	Nuplex	
M. den Hollander	Shell Moerdijk	
H. van Stokkom	Brabantse Delta	
J. Koning	Gemeente Woensdrecht	
N. Cremers	Gemeente Breda	
M. van Leeuwen	Gemeente Breda	
L. de Gier	Provincie Noord-Brabant	
F. Naterop	Gemeente Aalburg	
J. Klijs	Gemeente Moerdijk	

Gesprekspartner	Organisatie	Betrokken bij
M. van der Wal	FUMO	Werkbezoek FUMO
M. van Alphen	FUMO	
T. van den Berg	FUMO	
N. Kistemaker	FUMO	
H. van den Werff	FUMO	
R. Onderstijn	FUMO	
E. Kools	FUMO	
S. Tjepkema	FUMO	
I. Diks	Gemeente Leeuwarden	
W. de Haan	Wetterskip	
S. Poepjes	Provincie Fryslân	
S. Buist	Openbaar Ministerie	
G. Kunst	Veiligheidsregio Fryslân	
J. Vernooij	Omrin	
S. Visser	BASF	
J. Merkus	BASF	
T. Raap	Provincie Fryslân	
J. Doddema	Gemeente Smallingerland	
F. Perdok	Gemeente Heerenveen	
J. Bronsveld	Gemeente Achterkarspelen	
R. Hoek	Gemeente Leeuwarden	

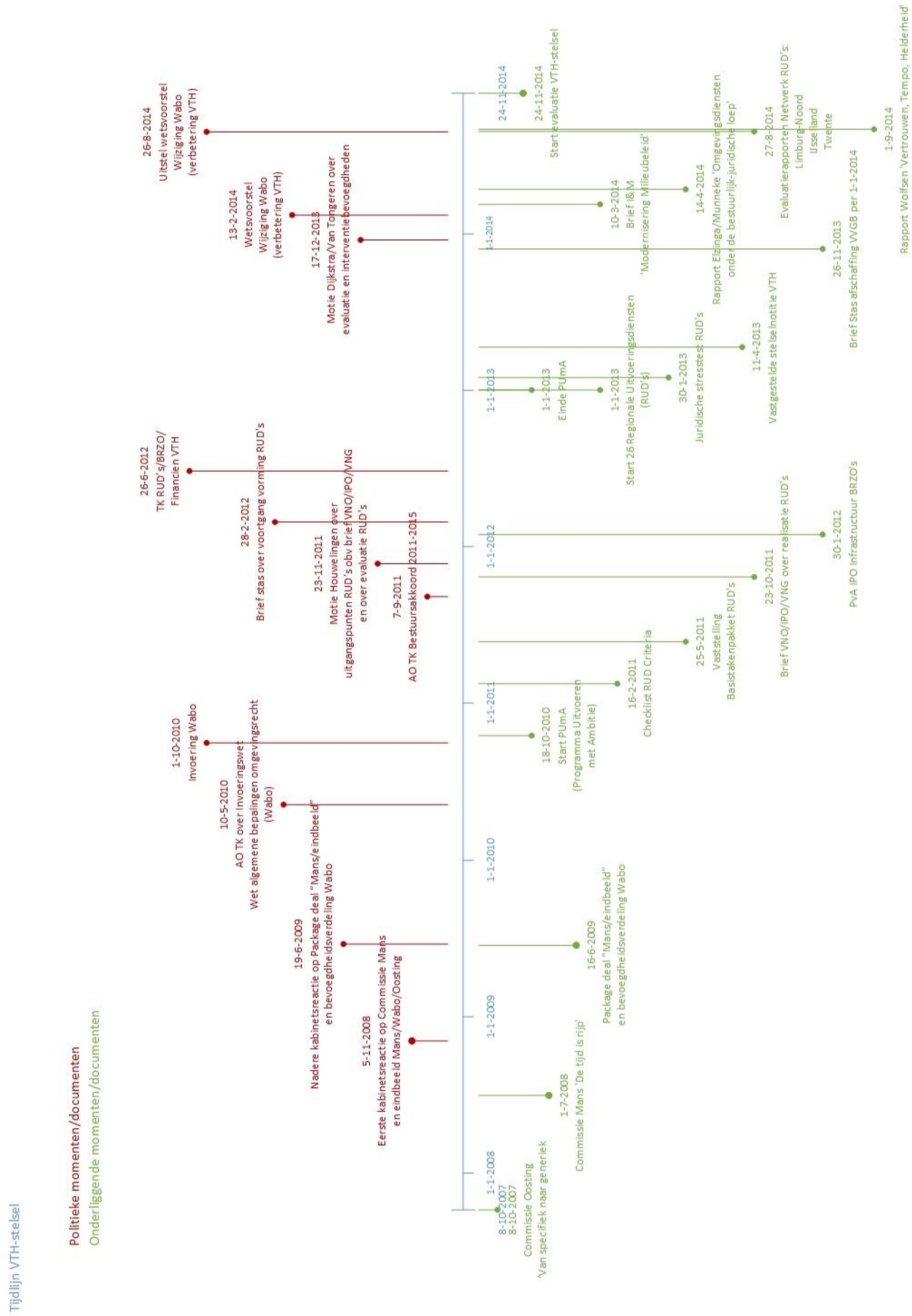
Gesprekspartner	Organisatie	Betrokken bij
H. Baakman	OD De Vallei	Werkbezoek Omgevingsdienst De Vallei
R. Guldemond	OD De Vallei	
M. van den Voet	OD De Vallei	
N. Jongema	OD De Vallei	
J. Burgers	OD De Vallei	
E. Lucas	OD De Vallei	
P. Verhoeven	OD Rivierenland	
A. Schipper	OD Noord-Veluwe	
R. Windhouwer	Gemeente Nijkerk	
R. Oosterlaken	Politie	
S. van der Werf	Openbaar Ministerie	
R. Polman	Veiligheidsregio	
A. Smeenk	Waterschap	
J. Strebus	OD Veluwe IJssel	
H. Arends	ARN	
M. Groen	WUR-Arbo Milieudeskundige	
P. Druijff	Veehouderij	
S. van der Wielen	Gemeente Nijkerk	
R. Buitenhuis	Gemeente Apeldoorn	
J. van Wijk	Gemeente Wageningen	
P. van Boxtel	Gemeente Scherpenzeel	
A. Nederlof	Provincie Gelderland	
B. Visser	Gemeente Scherpenzeel	
M. Eleveld	Gemeente Ede	
G. Bouman	OD Regio Nijmegen	
C. Zondag	Gemeente Zaltbommel	

Gesprekspartner	Organisatie	Betrokken bij
K. Joosten	RUD Limburg-Noord	Werkbezoek RUD Limburg-Noord
G. van Balkom	RUD Limburg-Noord	
S. Gielkens	RUD Limburg-Noord	
M. Heijnen	RUD Limburg-Noord	
J. van der Biesen	RUD Limburg-Noord	
M. Schuurman	RUD Limburg-Noord	
N. de Klein	RUD Limburg-Noord	
R. Vloet	RUD Limburg-Noord	
B. de Vries	Politie	
F. Janissen	Waterschap	
H. Janssen	Gemeente Weert	
D. Opbroek	Gemeente Roermond	
J. den Teuling	Gemeente Horst aan de Maas	

Gesprekspartner	Organisatie	Betrokken bij
P. Bertrand	Provincie Limburg	Werkbezoek RUD Limburg-Noord vervolg
I. Busser	Gemeente Venray	
P. Dassen	Gemeente Beesel	
E. Koppe	Provincie Limburg	
M. Verheijen	Gemeente Venray	
P. Smeets	Gemeente Horst aan de Maas	
G. Bemelmans	Provincie Limburg	
G. Kluter	Provincie Limburg	
H. Baarends	Veiligheidsregio	
F. Gelissen	Openbaar Ministerie	

Gesprekspartner	Organisatie	Betrokken bij
B. Pannekeet	Omgevingsdienst IJmond	Werkbezoek Omgevingsdienst IJmond
H. Dekkers	Omgevingsdienst IJmond	
M. van der Vlugt	Omgevingsdienst IJmond	
P. Harmsen	Omgevingsdienst IJmond	
A. Borg	Gemeente Heemstede	
A. Kragt	Gemeente Velsen	
H. te Boer	Gemeente Haarlem	
T. de Rudder	Gemeente Beverwijk	
C. Sikkema	Gemeente Haarlem	
R. Ates	Gemeente Heemstede	
M. Groen	Provincie Noord-Holland	

Bijlage 3 – Uitgebreide tijdlijn



Bijlage 4 – Geraadpleegde documenten

2007

- Commissie Doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen (september 2007), *Van specifiek naar generiek* (62865/5162-GMD32)

2008

- Brief minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (23 april 2008), *Kabinetsreactie op het rapport Van specifiek naar generiek* (2008-0000190912)
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten, (4 juni 2008), *Vertrouwen en verantwoorden; Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*
- Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving (juli 2008), *De tijd is rijp* (ISBN: 978-90-9023328-4)
- Brief VNG, (10 oktober 2008), *Omgevingsdiensten: maatschappelijk debat uitvoering leefomgevingstaken* (BAMM/U200801753 Lbr. 08/169)
- Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Recht en Beleid, (5 november 2008), *Kabinetsreactie op het advies van de commissie Mans (Onderzoeksteam herziening handhavingsstelsel VROM-regelgeving) en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting* (BJZ2008107654)
- Brief VNG, (7 november 2008) *VNG-standpunt Mans/omgevingsdiensten* (BAMM/U200801900)

2009

- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG TWEEDE KAMER, (9 januari 2009), *Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving* (ks29383-120)
- IPO, VNG, VROM, (16 juni 2009), *Package deal "Mans/eindbeeld" en bevoegdheidsverdeling Wabo Geconsolideerde versie 090616 waarin de aanvullende afspraken met IPO en VNG zijn verwerkt en waarmee de RDL heeft ingestemd*
- Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Bestuur en Instrumentontwikkeling, (19 juni 2009), *Nadere kabinetsreactie handhavingsstructuur en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting* (BJZ2009038984)
- BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER, (19 juni 2009), *Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving* (ks29383-130)
- VERSLAG VAN EEN WETGEVINGSOVERLEG, (1 juli 2009), *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)* (ks31953-24)
- Brief IPO, (27 juli 2009), *Package deal handhavingstructuur en eindbeeld Mans/Wabo/Oosting* (MIL 02706/2009)

- BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBE HEER, (25 september 2009), *Regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)* (ks30844) en *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)* (ks31953)
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG TWEEDE KAMER, (4 november 2009), *Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving* (ks29383-138)
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (22 december 2009), *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)* (ks31953-30)

2010

- HANDELINGEN TWEEDE KAMER DEBAT, (22 april 2010), *Wabo/omgevingsdiensten* (806844)
- Provincie Noord-Holland, (mei 2010), *Asbestketen ontrafeld, Eindrapport Ketenonderzoek asbest provincie Noord-Holland*
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (10 mei 2010), *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)* (ks31953-35)
- IPO, (24 juni 2010), *Overzicht conclusies & afspraken in BO Mans/RUD's*

2011

- PUmA, (16 februari 2011), *Uitvoering met ambitie.nl Checklist criteria RUD*
- Brief staatssecretaris IenM, (21 februari 2011), *inzake reactie op brieven provincies met aanpassingen op principebesluit RUD-vorming* (BJZ2011034943)
- HANDELINGEN TWEEDE KAMER DEBAT, (6 april 2010), *Externe veiligheid* (70-5-33)
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (20 april 2011), *Vierde Nationaal Milieuplan* (ks27801-76)
- Basistakenpakket voor Regionale uitvoeringsdiensten, versie 2.3 van 25 mei 2011
- PUmA, (29 juni 2011), *Uitvoering met ambitie.nl, Bestuurlijke ronde januari-juli 2011: Bevindingen en aanbevelingen, Sybilla M. Dekker, Bestuurlijk Boegbeeld*
- Brief Staatsecretaris IenM, (15 juli 2011), *Stand van zaken vorming Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's)* (BJZ2011048901)
- Brief Staatssecretaris IenM, (29 september 2011), *politiemilieucapaciteit*, (HDBJZ2011052630)
- Bestuursakkoord 2011-2015 (2011)
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (29 september 2011), *Bestuursakkoord 2011-2015* (ks32749-5)
- Brief VNO-NCW, (13 oktober 2011), *RUD's*, (11/11.820/Bro/Abr)

- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (20 oktober 2011), *Handhaving milieuwetgeving* (ks22343-270)
- Brief staatssecretaris IenM, (1 november 2012), *Financiën Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) vorming* (IENM/BSK-2012/222589)
- MOTIE, (23 november 2011), *Motie van het lid Houwers C.S*, (ks33000A-19)

2012

- IPO, (30 januari 2012), *Plan van aanpak BRZO-infrastructuur*, (MIL 05232/2012)
- BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU, (31 januari 2012), *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)*, (ks31953-51)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, (9 februari 2012), *Brand bij Chemie Pack te Moerdijk*
- BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU, (28 februari 2012), *Beleidsnota Rampenbestrijding* en *Vaststelling van overgangsrecht en wijziging van diverse wetten ten behoeve van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)* (ks26956-118 en ks31953-118)
- RUD Limburg Noord, (29 februari 2012), *Escalatie model*
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (2 maart 2012), *Handhaving milieuwetgeving* en *Problematiek rondom asbest* (ks22343-280 en ks25834-280)
- RUD Limburg Noord, (27 maart 2012), *Bestuursovereenkomst*, (V12.004200)
- HANDELINGEN TWEEDE KAMER DEBAT, (6 april 2012), *Risicobeleid en Externe veiligheid* (105-55-136)
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (3 april 2012), *Beleidsnota Rampenbestrijding* (ks26956-121)
- Politie, (13 april 2012), *notitie inzake nadere afspraken over de inrichting van de milieutaak binnen de Nationale Politie*,
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, (26 juni 2012), *Stand van zaken RUD-vorming, de BRZO toezichtsstructuur en financiële aspecten*, (IENM/BSK-2012/122590)
- PUmA, (28 juni 2012), *Verslag Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie*
- BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU, (26 juni 2012), *Beleidsnota Rampenbestrijding* (ks26956-128)
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (1 augustus 2012), *Beleidsnota Rampenbestrijding* (ks26956-138)
- PUmA, (7 september 2012), *Uitvoering met ambitie.nl, Kwaliteitscriteria 2.1, voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo*

2013

- PUmA, (januari 2013), *Handreiking Zelfevaluatietool VTH-kwaliteitscriteria 2.1 Vergunningverlening, toezicht en handhaving*
- PUmA, (30 januari 2013), *Juridische stresstest Regionale Uitvoeringsdiensten*, (4045/mr. A.H. van Soest)

- HANDELINGEN TWEEDE KAMER DEBAT, (3 april 2013), *Veiligheid bij Odfjell* (70-10-60)
- PUmA, (11 april 2013), *Uitvoering met ambitie.nl, Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo*
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (27 mei 2013), *Beleidsnota Rampenbestrijding* (ks26956-158)
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (27 mei 2013), *Beleidsnota Rampenbestrijding* (ks26956-169)
- HANDELINGEN TWEEDE KAMER DEBAT, (28 mei 2013), *Brand Chemie-Pack Moerdijk* (87-25-42)
- WODC, (2 juni 2013), *Bedrijfsbrandweer op grond van artikel 31 Wet veiligheidsregio's*, (Ape rapport nr. 1049)
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (3 september 2013), *Beleidsnota Rampenbestrijding*, (ks26956-175)
- Brief Staatsecretaris IenM, Ministers van SZW en VenJ, (3 september 2013), *Kabinetsreactie op OvV-rapport en Rli-advies over Odfjell* (IENM/BSK-2013/185388)
- PUmA, (7 september 2012), *Uitvoering met ambitie.nl, Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo.*
- BIJLAGE bij brief IENM/BSK-2013/185388, *BIJLAGE 1 OVERZICHT CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN OVV EN RLI* en *Bijlage 2 Achtergrond en werking van het stelsel*
- Notitie n.a.v. Oudaen overleg, (19 november 2013), *Landelijke uitvoering van VTH taken bij Brzo bedrijven "Van afstemming naar aansturing"*
- Brief Staatsecretaris IenM, (26 november 2013), *Effectuering bestuurlijke afspraak over overdracht van provincies naar gemeenten m.b.t. taakuitvoering door RUD 's* (IENM/BSK-2013/265651)
- HANDELINGEN TWEEDE KAMER DEBAT, (17 december 2013), *Externe Veiligheid / Handhaving* (37-33-1)
- MOTIE, (17 december 2013), *Motie van de leden Remco Dijkstra en Van Tongeren* (ks26956-189)

2014

- Royal Haskoning DHV, (december 2014), *Evaluatie milieueffecten Activiteitenbesluit*
- VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG, (20 februari 2014), *Beleidsnota Rampenbestrijding*, (ks26956-194)
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, (10 maart 2014), *Modernisering Milieubeleid*, (IENM/BSK-2013/175216)
- Elzinga, D.J., de Greef, R.J.M.H. en Munneke, S.A.J., (17 april 2014), *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Milieu, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, (mei 2014), *Inventarisatie: Uitvoering van erfgoedtaken door omgevingsdiensten*
- RUD Limburg Noord, (mei 2014), *Service Level Gastheer ten behoeve van de RUD Limburg Noord*
- BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU, (13 juni 2014), *Beleidsnota Rampenbestrijding* (ks26956-195)
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, (10 juni 2014), *Staat van Veiligheid, Majeure risicobedrijven 2013*

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, (10 juni 2014), *Rapportenbundel behorend bij Staat van Veiligheid, Majeure risicobedrijven 2013*
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, (13 juni 2014), *Voortgangsbrief Externe Veiligheid*, (IENM/BSK-2014/124317)
- Provincie Noord-Brabant, (25 juni 2014), *Onderzoek uitvoeringspraktijk VTH asbesttaken door gemeenten; Interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht*
- Brief Staatssecretaris IenM, (26 augustus 2014), *wetsvoorstel VTH (33 872)* (IENM/BSK-2014/166771)
- Universiteit Twente, (27 augustus 2014), *EVALUATIE NETWERK-RUD LIMBURG NOORD*
- Universiteit Twente, (27 augustus 2014), *EVALUATIE NETWERK-RUD TWENTE*
- Universiteit Twente, (27 augustus 2014), *EVALUATIE NETWERK-RUD IJSSELLAND*
- Bartel, S., (31 augustus 2014), *De Rode Knop: Interventiebevoegdheden in het interbestuurlijk toezicht op Brzo-bedrijven*
- VNG, (september 2014), *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid, Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving*
- Provincie Noord-Brabant, (7 oktober 2014), *Beantwoording schriftelijke vragen van de Statefractie VVD over het functioneren van de Brabantse omgevingsdiensten* (3672372)
- Openbaar Ministerie, (9 oktober 2014), *Brief: Rapport van de commissie Wolfsen en het wetsvoorstel VTH*
- Donk, W. van de, (12 november 2014), *11e ROB lezing: De decentralisatie in het openbaar bestuur. Over dunne denkramen, pertinente pragmatiek en ambivalente ambities*

2015

- Gelderse Omgevingsdiensten (2015), Gelders Stelsel: Sterk en Succesvol
- Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (19 januari 2015), *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden* (2015-0000015018)
- Geheel dossier: Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (ks33872)
- Voor de werkbezoeken is specifieke informatie per omgevingsdienst opgevraagd. De omgevingsdiensten hebben voor de werkbezoeken informatie aangeleverd over de volgende onderwerpen:
    - Omvang OD's en (aantal) deelnemers
    - Takenpakket OD's
    - Startdatum OD's, nieuw of voortbouwend op bv regionale milieudienst
    - Juridische basis (GR) en afgesloten convenanten/overeenkomsten
    - Jaarverslag(en)
    - Zelfevaluatie
    - Tussentijdse evaluatie(s)
    - Inhoud convenanten / overeenkomsten (met ketenpartners en strafrechtelijke kolom)
    - Statuten (van het bestuur)
    - Organogram
    - Procesbeschrijvingen
    - Implementatieplannen Kwaliteitscriteria
    - Product- en financieringsafspraken

- Organisatie- , formatie- en opleidingsplannen OD’s
- Mandaatregelingen
- Inspectierapporten
- Handhavingskader(s)
- Afspraken die met de opdrachtgevers in de vorm van een DVO of anderszins.
- Afspraken met de provincie die specifiek gericht zijn op de uitvoering van de BRZO-taak.
- Afspraken die met ketenpartners zijn gemaakt ten aanzien van de toezicht en handhavingsstrategie en handhavingsprioriteiten bij.
- Andere relevante documenten die volgens u van belang zijn om een beeld te krijgen van het functioneren van de omgevingsdienst op de kwaliteit van de taakuitvoering, de relatie met opdrachtgevers en samenwerking in de handhavingsketen.